
一五一十周刊
NO. 145
2013年3月14日
马亮：中国公务员薪资谜题 | 刘植荣：美国公务员工资真相 | 袁刚：公务员、干部和官僚制
当我们在谈论
公务员
的时候，
我们在谈论什么
公务员形象
公务员福利
公务员体制
公务员工资
公务员角色

编者的话

“不小心考上公务员”——这在公文和讲话中是政治不正确的句子，不能出现。老百姓对这句话同样愤愤不平，认为这是抱着铁饭碗哭穷，得了便宜卖乖。

两会上，公务员涨薪提案争议背后，是公务员的角色、定位问题。公务员工资，体现了政府对公共服务价值评估、腐败治理、吸引人才、财政情况等问题的综合考虑。“公务员”一词来自西方，是对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员的统称，这一制度最早起源于 19 世纪的英国，其核心就是党政分开，保障政府日常行政人员不受组阁政务官的去留影响，在政党竞争中保持中立，公务员专任公共行政管理事务和技术性工作。但在中国的政治制度下，公务员的角色更为复杂。

北洋政府模仿明治时代的日本文官制度，在几乎没有任何制度基础的情况下，用不到 10 年的时间就基本废除了中国封建职官管理制度，初步建立起中国近代文官法律制度的雏形。1949 年之后，社会主义的“干部”取而代之。改革开放后，为了加强政府行政管理职能，才学习引进西方公务员制度。党政分开，但党管干部、干部决定一切的苏联式干部体制依然存在。这两种矛盾体制共同生存，也就导致人们心目中，无论公务员还是干部，都是“官”，都是有权可用的阶级。腐败频生、公共服务质量差强人意，令这一群体的中立形象难以维持。

中国公务员的收入是一个复杂公式，一般包括基本工资、岗位工资、职级工资以及各种津贴、补贴、奖金、住房公积金、福利等，条目多达十余项。在同一地区，工资等级差别取决于岗位性质和工作表现。而不同地区、不同岗位则差异巨大。国家统计局年鉴中的“企业、事业和机关职工平均工资与职

工平均工资的比例”，只能反应工资，无法看出整体收入。政府没有系统公布公务员规模数据，公务员收入数据也无从谈起。

公务员工资和其他行业工资比较，应该处于什么水平？美国、法国及德国、日本等许多国家也相继沿用了英国的公务员制度。在美国，联邦政府公务员必须与同一地区私营企业同等工作性质的职工工资标准一致。公务员薪资的计算基准是以大企业的正式员工为依据，所以变动不大，就算是基层公务员仍然有安定的保障。

在日本，民间企业包括高级主管至非正职员工之薪资则因为近年来的长期不景气，有下滑的趋势，并呈现两极化现象，整体平均水平低于公务员。日本逐渐扩大的财政赤字，终于使得大多数主要政党将删减公务员人事费当成是主要政见之一。

公务员角色，随着政府职能的发展而变化。登哈特提出的新公共服务理论，强调政府的职能是服务，而不是掌舵。即公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的共同利益，而非试图在新的方向上控制或驾驭他们。政府需要保障共同价值准则对话协商下的公共利益，它面对的是公民，而非顾客。政府提供的公共服务，不同于盈利机构提供的商业服务。干部作为人民公仆，也讲为人民服务，一个带有尊卑色彩的“仆”字，使得干部吃苦受穷合情合理。但在公共服务型政府中，公务员与公民的角色是平等的。公务员当然不是致富的选择，但他们的收入分配，同样应该有公平保障。

1510 周刊由「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作，每周出版一期，周刊通过网络发布，所有非一五一十部落的文章均经过作者或首发媒体的授权，期待大家的关注和建议。

目录

将本刊分享至：



┣争┫

赵良美：公务员辞职 QQ 群，加一个吧

赵良美：《博客天下》实习记者。

“

跟群内的网友们聊公务员的生活更容易找到共鸣，在同学眼中，任何关于公务员生活不满的倾诉，在没有考上公务员的同学眼中，都可能变成刺痛他们心灵的“撒娇”。

”

“给大家报告下，今天第一天摆摊卖风筝，卖了 500 多块，利润 300 多块！”

2 月 23 日晚，在四川成都某区街道办事处工作的杜志华向 QQ 群中的朋友们喊道。这是一个主题为“公务员辞职”的 QQ 群。群成员都是已辞职或打算辞职的公务员。

杜志华必须在那一天到来之前谋求自己养活自己的手艺，他正在筹谋辞职。

“收入降低了，我摆地摊自救。”杜志华在群中说。

即使不辞职，卖风筝的收入于他也不无小补，32 岁的杜志华在街道办事处已经待了 10 年。

2013 年 12 月，经常逛公务员辞职论坛的他发现了这个公务员辞职群。他没有犹豫，申请进群，寻找知音。

这时的辞职群已经有了 200 多位同好，这离这个群建立还不到半年。

2013 年 7 月，正在考虑要不要辞职的傅建恒建立了这个公务员辞职的 500 人交流群，并把群号发在豆瓣和天涯上。群成员的增长速度超乎他的想象，到现在每天至少会收到七八个加群申请。



和大多数的 QQ 群类似，总有一群不认真审题的家伙会试图乱入此群，管理员周达亮告诉《博客天下》，很多注明“考公务员”的申请者被他立刻拒绝。没有注明任何申请信息的，则直接忽略。

QQ 群签名为“辞职是为了更好的生活，心不累，不压抑，不装模作样，就愉快，就幸福”，出自群主傅建恒之手。在这些基层公务员的眼中，这份工作并不像他们当初想象的那样完美。

类似公务员辞职 QQ 群也在这个节点上爆发性增长，目前约有数十个这样的 QQ 群，名称则大同小异：委婉一点的使用代称，比如“公务员 CZ 讨论群”，直截了当的有“公务员辞职联盟”，有的群主打情感牌，比如“公务员辞职共勉群”，有的则充满喜剧效果，比如“不小心考上公务员”。

“不小心考上公务员”这样的语句在公文和讲话中是绝对不允许出现的，和大多数国家的文官制度差不多，公务员面对的是文牍，生活枯燥、繁琐、重复。这对有些性格偏活泼的年轻人来说是一种压抑。

1980 年代的后半段开始，国家干部的收入低，扔下工作“下海”（这在过去是票友转为职业演员的戏曲术语）一度成为公务员所时兴的一种出路。

大约在 1997、1998 年后，公务员生活重新开始获得年轻人的青睐，这时公务员的收入有所增长，随后是一个比较长而且稳定的经济增长期，公务员的待遇，虽然账面上不高，但是福利和实际所得一度不错。

也是在 2003 年前后，高等教育扩招带来的大批毕业生开始进军公务员队伍，考公务员热一热就热了 10 年，这批人如今 30 多岁，职场上的仕途胜负已决，开始为自己考虑不同的可能。

32 岁的杜志华是这批公务员当中的一员，他的想法非常简单：“2014 年我不能再混吃等死了。”

和 20 多年前那种扔下公职去海南、广西炒地皮的前辈面临的局面不同，这个时代体制被认为是稳定有保障的代名词，公务员辞职甚至更难得到身边人的认同。有的辞职公务员甚至就有父辈是上一代辞职热潮当中的一员。

他们更容易被家庭反对。

他们用 QQ 群彼此温暖。



脱离组织，找到“组织”

这个抱团取暖的“组织”有自己的组织规则。

每当有人加进来时，傅建恒就会发一条消息：“欢迎新朋友，请修改名字！修改规则是‘所在地-行业-名字’。”

不符合规则的会被管理员踢出去。已经辞职的群成员会特别注明“已辞”。

这个世界真小，曾经在同一个备考公务员的群中互相加油、打气的两个群成员，在这个群中又碰到了。

萍水相逢的人很难有太深的交情，大家在一起，只是为了证明自己不是另类、没有疯罢了。

任晓波在安徽某县派出所工作，想辞掉公职的他始终“觉得自己特殊”，2013 年 12 月入群后，“没想到还有那么多人”也想辞职，他迅速找到了归属感—在群里谈起辞职，没有人像父母一样认为他不可理喻，“脑子坏掉了”，聊起警察工作的辛苦，也没有人像外行人一样投来异样的眼光。

任晓波的商人父亲用他多半辈子的经验来给他忠告：“你要走了，我们就会被人欺负。”穿了警服的任晓波是父亲的骄傲。

“完全不会想到你为什么要辞职，全然不会关心你工作得开心不开心。”任晓波说，“进来这个群起码让我觉得不孤单，我们都是看明白公务员这行了。”他辞职前心烦的时候都在跟群友交流。

任晓波的公务员身份除了是家族护盾，还是准岳父岳母的面子。

2010 年安徽大学本科毕业时，任晓波有一份月薪 7000 的工作机会，但“女友说你去考公务员吧，考上你就有脸去我家了，我也好跟我爸妈说”。

任晓波抱着试试看的态度考上了家乡安徽某县的派出所民警，女友也考上了自己家乡的村官。2 个月后，女友以异地的原因提出了分手。

任晓波辞职前每月的工资是 2200 元，“连养家都不够，只能糊口。”如果加班，每天有 8 块钱的加班费，“这不是变相的免费加班吗，如果是你，你干吗？”任晓波反问道。

2013 年来，任晓波指望着能攒点钱的一万元年终奖也取消了。



年轻的派出所外勤任晓波立刻被亲戚认为“有权有势”，七大姑八大姨都来找他帮忙，“五花八门的请求都有”。听说他要辞职，周围人认为他“不撞南墙不回头”，在他辞职后迅速降低了与他来往的程度。

在公务员辞职群里分享自己的辞职理由，近乎于一个听证会。和那个家族当中亲戚们组成的陪审团相比，这里的见证者是自己人。任晓波的辞职心路得到了许多群友的支持。今年春节前，他终于成功地辞掉了公职。

杨云伟长于泡茶，这是在单位里修炼出来的手艺。这位在山东省某市机关工作的年轻人每天要泡四杯茶。

他的工作充满一种仪式感，一种技术上的纯熟和完美。

杨云伟一般早上 7 点 45 分抵达单位，先来到大领导的办公室，打开饮水机的电源，然后开始擦桌子，拖地，“拖得锃亮锃亮的，都可以当镜子了。”

刷茶杯，开空调、开电脑，完成这一连串动作后，杨云伟来到二领导、三领导、四领导（得时时注意这些私下的称呼绝对不能脱口而出）的办公室重复这一程序。

完成刚好 8 点，杨云伟再按照四领导、三领导、二领导、大领导的顺序准备茶水。“四领导 8 点 5 分到，大领导最晚，8 点 10 分，这个时间刚好。”

茶的口味和时机是考验新人的一个标准。“大领导喜欢喝很浓的大红袍，二领导喜欢喝淡的绿茶，三领导是花茶，四领导是铁观音，这些都要记清楚。”杨云伟说。

难得的是四种不重样的茶需要的水温、冲泡时间完全不同。不过领导对茶具不讲究，大领导用大玻璃杯，于是二三四号也全都是大玻璃杯。

这任务捡起来的那一天就没法搁下了，直到办公室来新人，技艺和经验会直接进行传承。

“你觉得不爽不做了，你这路就被堵死了，直接被排除为另类人。”杨云伟说。

根据《领导赏识你的 100 个细节》一类的营销帖的说法，这么做早晚能红。

据说丰臣秀吉当年还给织田信长当马夫的时候，提前用胸口把主公的拖鞋焐着，终于获得了领导的赏识。

泡茶也许是全天最轻松的时候，严肃的办公氛围从领导到来开始。基本上没人会主动挑起话题，即使领导开启了某个话题，杨云伟也只有听的份。



文件的收发、编号、归档是杨云伟的日常工作，领导不会向他请假，有时候他干完这些发现领导却没来，“那就白打扫了，泡的茶还得倒掉”。

即使起草单位文件，杨云伟也感觉特别死板，“第一年的文件把编号改了，把时间改了，把主题关键字改了，把人物改了，第二年一样用。”

“现阶段，公务员这个职业不需要创新，不需要你有个性，你只要听话，按照领导的意思去做就行了，只需要根据领导的意图把事情做好的能力。”中山大学政治与公共事务管理学院副教授邝少明告诉《博客天下》。

QQ 群中的苦难史

在备考公务员的交流群当中，这些人都可以是给人传授经验的老师，但是在公务员辞职的群里，只有挂着“已辞”字头的人，才会特别受人尊重。

群里最常谈的是“辞职前要做好哪些准备”和“辞职以后要怎么转变心态”。

“已辞”会以过来人的身份传授自己的辞职经验，传、帮、带。

一个群友说自己决定明天去交辞职报告，马上有人提醒他，“记得态度要坚决啊。”甚至有人把自己的辞职申请发到群里供群友参考。一个人辞职成功，一个群替他高兴。

群很活跃，平均每天都有上千条消息。

“一说话他们马上就会回复，应该都在办公室里”，杨云伟说，上班的时候太闲太无聊了。群友们涉及的话题五花八门，春节期间，“要不要给领导送礼”、“除夕还在上班”都激起了群友们的积极回应，他们也会一起讨论网上某篇关于公务员的报道存在的问题。

和公开的 BBS 相比，QQ 群里比较安全。群友们可以大胆一点。批判现在或者过去的公务员生活是群中永远的主题：“我心情不好的时候就去公务员贴吧看看那些考公务员的人的憧憬，看看那些说基层公务员真实状况被喷的帖子，我就会笑出来。”

跟群内的网友们聊公务员的生活更容易找到共鸣，在同学眼中，任何关于公务员生活不满的倾诉，在没有考上公务员的同学眼中，都可能变成刺痛他们心灵的“撒娇”。“得了便宜卖乖”的声音很快就会不绝于耳。

同时，和一些别的行业做得好的同学的差距也经常在这个群中引起热议。

“当初考到公务员的时候开心，但现在差距已经出现了。”四川某地的公务员钱一川说，刚毕业一年，同学已经年薪 10 万了，自己却只有人家的一半。



相比于钱一川这样的新晋公务员，在公务员系统待了多年的刘鹏与同学的差距更大。2004 年从北京某 985 高校经济学专业硕士毕业后，为了解决户口问题，刘鹏选择进入了北京市某基层机关单位。

当在企业做高管的同学以年薪来论收入的时候，刘鹏的工资还停留在最初的水平上。“我们挤公交，春运抢火车票，人家根本就不用提前抢票，全价飞机票也不是什么负担。说不好听一点，人家给自己司机开的工资都比我们的高。”现在，同学聚会他一般不去了。

最被诅咒一千遍、一万遍的任务，叫做“写材料”。

“材料”不是一个化学概念，就像“组织”不是一个生物学概念一样，基本上这个词无所不包：讲话稿、宣传稿、公文、报告、公函、幻灯片……对一些重视先进技术的单位来说，可能还包括视频短片。

这是群友们诉说最多的一项“苦难史”。群友们纷纷晒出自己的电脑桌面或者文件夹，用密密麻麻的文档来证明自己有多“苦逼”。

在西部某省会城市法制办工作的张新乐说，自己一个月最多的时候要写三四十份，“什么材料都写过，包括政府的各项工作，知道的不知道的，总之，天天在单位写一些没任何意义的材料。”

来自重庆的一位老公务员则传授了一些经验给新晋公务员：“就算写得出来，都要装得写不出来，而且一定要让领导相信你是真的写不出来，下次他就不喊你写了，或者不会拿难的材料让你写了。”

当然，这是一个每天想辞职的人组成的群，如果想要优先获得提升，必须酣畅淋漓地把一切“材料”高效完成。

群里的人们也都曾经渴望过提升，没有谁是加入那天就惦记着辞职的。想在公务员系统获得晋升必须要有足够的耐心。

《公务员法》第 32 条规定，考上公务员要经过一年的试用期才能转正，本科毕业可成为科员。3 年后就可以从科员升至副科级，再 3 年到正科级。

硕士和博士试用期满后可以分别直接定为“副主任科员”或“主任科员”。不管怎样，大多数人此时都已接近而立之年。



深圳《晶报》曾经做过一项统计，全国共有 90 万科级干部，组织部每年会从中选出 4 万人作为县处级干部的后备人选，也就是说，升迁几率小于 4.4%。绝大多数公务员的仕途到正科就是终点了。

中国社科院当代中国研究所助理研究员冯军旗在博士论文《中县干部》中研究发现，在中原地区某县，接近一半的正科级一把手在成为副科级干部后 5 年内晋升为正科级，85%以上的是在 10 年内晋升为正科级，平均晋升时间间隔是 6.4 年。

中县副科级干部有 680 名，正科级干部有 280 人，这意味着有 2/3 的副科级干部终其一生，都是副科级干部。也就是他们的仕途会遭遇“天花板效应”，到了某个级别和位置，就戛然而止。

出生于公务员世家的周达亮从小立志要从政。2002 年从四川宜宾政法学院毕业时，家乡的司法局公证处刚好有一个事业编制空着，周达亮的家人通过“运作”在人事局和司法局的关系，让他们把这个职位拿出来招考，招聘条件按照周达亮的年龄、学历、特长等“定制”。

2003 年，同样通过“运作”，周达亮正式成为了司法局的公务员。2005 年，周达亮当时未婚妻的叔叔是市委领导，希望他在事业上能够取得更好的发展，通过“运作”把他调入了体制内比较强势的单位人事局，“在体制内必须往上面爬，这是没办法的。”

如何劝自己周围的人不去考公务员是 QQ 群中的一大话题。刚刚辞去民警工作的任晓波在群里问：“我堂弟死活要考公务员，我该怎么劝他呢？气得我把茶杯都摔了。我说我都辞职了，你丫的去考，过几年你肯定后悔。”

辞职群里只能谈辞职

有些人原来根本没想着辞职，只是来跟这些准备辞职或者辞职的老家伙来偷师学艺的。这个群一度为此起过争执。

管理员周达亮发现，群有变成公务员的牢骚发泄群、工作经验交流群的倾向，已经偏离了傅建恒的初衷—帮助辞职需要帮助的人，周达亮因此建议傅建恒加强对群的管理。

一个在海关工作被遴选到市委的人，询问群友们自己该不该去，傅建恒看到说：“你不是辞职而来的，主动离开好吗？”



“这是群的宗旨问题，群不是拿来讨论如何做好公务员的。”有人寻求帮忙没人回应被傅建恒看到了，他也会在群里叨叨一句：“今天白天，当有一个人辞职需要帮助的时候，没有一个人帮忙。”

孙晨认为群主有点太过偏激：“每个人都有选择自己工作的权利，我们只能在他们觉得迷惑的时候给点他们想要的帮助。”

从南京某师范学院毕业的孙晨专业冷门，2013 年通过特殊招录进入江苏省某市公安局刑侦中队就职。很快，他发现，自己并不适应紧凑、繁杂的刑警生活，四个月后，还在试用期中的孙晨递交了辞职申请书。

辞职后孙晨找到了一份公办教师的工作，一位已经辞职的群友得知后嘲讽他：“没出息的家伙，还在体制内。”

“听了后有点伤人，”孙晨说，“一个比较成熟的公务员，即使离开了体制，也不会把体制贬得一文不值，也可能是他的确受过不公平的对待。”

在公务员辞职 QQ 群中，为公务员职业说话才是“政治不正确”，因为这样就意味着还留恋体制内的生活，跟群里的主流价值观不符。类似的争论一出现，要么这个人主动退群，要么被踢出来。

辞职后再考公务员的人是群里最痛恨的。“辞职再考的都什么人啊，看不起，别进这个群，”群主傅建恒说，“我说过凡是这样的人必踢。”

偶尔有人抱怨整个政府和体制，傅建恒看到后就会出来劝阻，“我这里不喜欢大家聊政治，谁不听劝阻我会踢人，不爱国的自然不能留。”傅建恒对《博客天下》说，“不踢群里早都超过五六百人了。”

对要辞职的公务员来说，群友们是一群很可爱的人，会为他们的辞职积极地出谋划策。大多数人给的建议，首先就是“搞定父母”。

张新乐考上公务员后，母亲对他形容自己的骄傲：每天走路都感觉轻飘飘的，上班都觉得自己比同事高一档。母亲得知他想辞职的消息后立刻就发火了：“你辞职以后我出去都没脸见人，你要辞职了我就不活了”，并动员家里所有的亲戚劝阻。

“多沟通，搞定自己的父母，你（辞职）就成功大半了。”傅建恒提醒群友，想清楚了就不要犹豫。

泡茶高手杨云伟当年是在父母的压力下去考公务员的，为了辞职，他用了两年时间给父母“洗脑”，他的策略是：天天都跟他们交流这些事情，给他们讲网上的、身边人的例子。

“我也让他们有过那种自豪感了，他们也会看淡了，然后我再提出辞职，他们就能理解了。”

对于刚进入公务员系统一两年的新晋公务员来说，过了父母关之后，如何顺利地办完离职手续也是一道难题。

群主傅建恒在这一关上吃了不少苦头。2010 年，傅考上了贵州省的选调生，被分配到某乡镇任职。因为不喜欢“压抑、抑郁、心累”的公务员生活，2013 年 6 月份他向单位递交了辞职申请书，但是单位并没有人事任免权，离职需要县委组织部批准。

根据《新录用国家公务员任职定级暂行规定》：“新录用的国家公务员在国家行政机关的最低服务年限为5年（含试用期）。”

2006 年 1 月 1 日起施行的《公务员法》第 81 条规定：“未满国家规定的最低服务年限的公务员，不得辞去公职。”

许多单位已经将 5 年服务期作为默认选项，还有一些地方只在招考公告中说明。很多公务员都是要辞职了才知道“5年服务期”对自己的限制。

傅建恒毕业的时候签订的《就业协议》规定：“5 年内，本人不提出辞职，也不参加各类新录用公务员的考试。”“那时候根本不懂。”他说。

试用期就提出辞职的孙晨觉得自己的做法比较明智，“转正后辞职比较麻烦，试用期走的不叫辞职，叫申请取消录用，相对容易一些。”他说，自己的辞职报告递交后很快就被批了。

未到 5 年服务期的辞职处理，各地的现实操作不尽相同，大多数单位里以往辞职的人都不多，大多数都要抹黑摸索，跟领导一对一地谈。QQ 群中，因签订了服务协议不能辞职的大有人在。

有人在群里提出或许可以走“辞退”这条路。根据《公务员法》，旷工或者因公外出、请假期满无正当理由逾期不归连续超过15天，或者一年内累计超过30天的，将予以辞退。



想辞了再考一个待遇好的单位的公务员不得不考虑“辞退”对自己的影响，多地的公务员招考公告中明确规定，“公务员和参照公务员法管理的机关(单位)工作人员被辞退未满 5 年的不得报名”。

虽然有人担心辞退“名声不好”，也有人觉得记在档案里会有影响，以后不准备在体制内发展的任晓波还是选择了“被辞退”，递交辞职信后他就“跑了”。28 天后，他办好了手续。

傅建恒没想到辞职这么麻烦，他前后找县委组织部的负责人 10 多次，“我不想再上班了，能不能办个辞退？”

对方回答说：“应该能，如果顺利的话，半个月左右就能办下来。”

2014 年 2 月 24 日，递交辞职申请书大半年后，傅建恒终于等来了消息：“如果你找到新单位了，还要档案直接发函去县委组织部。”单位这样回复他。

杨云伟也不打算考虑辞退对自己的影响了，春节后他就没有去上班，等着被单位辞退。

辞职后的人大多做得不差

他们就像一群挤在河边的角马，最终还是有人下了水。没有人统计过群里到底有多少人辞职了，有人辞成了，更多的，还在看。

“应该不多，大部分都是有想法没魄力的，”张新乐说，“公务员安逸的生活过得太惯了，下不了决心。都在打听别人的经历，看别人辞了后过得怎么样。”

像刘鹏这样人到中年、在体制内待了多年的人，已经丧失了辞职的勇气。

“原来还有辞职的想法，现在没有了，年纪太大了，去企业也难了。公务员不交社保，一旦辞职什么都没有了，选择体制内退休是唯一的保障。”刘鹏说。

离开体制去干什么是群友们思考的重点，他们担心自己“只会写材料，下海后能干什么”。也就是说，“先找工作后辞”还是“先辞后找工作”。

傅建恒鼓励大家“要有壮士断腕的勇气和决心，考虑后路的人大部分都走不成”。不过稳妥的孙晨担心大家“看到外面的就业环境，自己会产生彷徨恐惧心理”。

杨云伟说 QQ 群对自己作出辞职决定影响很大。“幸好有几个公务员朋友相互鼓励。”张新乐甚至用冯仑、潘石屹等下海经商的“万通六君子”来勉励他。



等待被辞退的杨云伟成了一个指导者。“做出决定是一个矛盾的过程，我也经历了那样一个过程。”杨云伟说，“自己走过了就想给后面的人留点东西。”

杨云伟答应过群里很多朋友，2014 年年底去群里交个答卷。不过群里的人们发现，辞职成功的人，比如任晓波、张新乐话越来越少。他们正铆足劲忙自己的事，只是偶尔说句话。

“辞职以后就开始忙自己的事情了”，任晓波说，“我现在不想回忆过去了。”

有辞职的公务员建议任晓波出去走走。“感觉自己以前白活了，”这位先辞者说，“现在很自由，命运重新掌握在自己手里了。”

师范生孙晨重拾专业，回归教育行业，“我现在的生活比之前规律很多，精神压力也小了。但是外面真的很残酷，没有一个好的专业技能很难在社会上混。”

辞职后的周达亮感觉“有点落差”，进入企业后发现“有点颠倒过来了”。原来经常有人请他吃饭帮忙，而现在，换成他请人吃饭了。

为了拿到房屋预售许可证，尽管“资料扎实，硬件够好”，但他还是根据行规打点了房管局的一个小科长，“但我尽量做到不卑不亢。”

“我很受人尊重，我的工作也很有价值。”周达亮这样评价自己。辞职这一年多来，周达亮把“很满足”挂在自己的嘴上，也挂在自己的签名档上，

他的 QQ 签名档上是自己的目标：“力争用 5 年时间，成为宜宾卓越的职业经理人”，这句话对写惯材料的前公务员来说，短得令人发指。但是他喜欢。

“目前公司处于起步阶段，我还很艰难，薪酬也不高，但我相信前途很光明。你认准一个道理：有双手，到哪里都饿不着。”周达亮说。

（应采访对象请求，文中接受采访的群友为化名）

（本文原载于为 2014 年 3 月 5 日《博客天下》第 153 期）

【原文链接】 【回到目录】



马亮：中国公务员的薪资谜题

马亮：南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员。

“

公务员的工资并非不可以涨，而是需要经过一套严格的法定程序，不能政府说涨就涨。目前的涨薪过程容易陷入政府“自说自话”的局面，不仅令社会公众难以信服，甚至一些公务员自己也莫名其妙的“被涨薪”。

”

先是有基层公务员感慨“月薪三五千居大不易”，近则有湖南省冷水江市公务员工资数据泄露，引发网友嗟叹公务员待遇差。但是，一些学者根据统计年鉴的数据测算，却发现公务员工资比其他部门和行业的水平高、增长快，“涨工资”为时尚早。究竟孰对孰错？中国公务员的薪资就像谜题一样，让人费解。

更加令人费解的是，如果公务员的薪资很低，待遇很差，为什么仍然会出现“公务员热”和政府部门人浮于事？大量毕业生争当公务员，其中不乏高学历和海归者，令许多难觅公务员的西方国家政府羡煞不已。许多领导干部不惜冒险“萝卜招聘”，为子女觅得一官半职。由是观之，公务员是一个具有很大吸引力的职业。

中国公务员的收入是一个复杂公式，一般包括基本工资、岗位工资、职级工资以及各种津贴、补贴、奖金、住房公积金、福利等，条目多达十余项。如果只是统计年鉴披露的工资数据，那么其水平很低；但如果加上其他收入条目以及潜在的灰色收入，其收入水平则不低。此外，公务员可以购买低价乃至免费的住房，一些经济适用房甚至演变为公务员福利房。公务员的社会保障优厚，退休金可观，至今执行不同于其他部门的标准。

2000 年以来各地推行的“阳光工资”改革，在一定程度上解决了不同部门“同工不同酬”的问题，实际上打破了各个部门的“小金库”，使一些“清水衙门”的公务员也能享受同“肥水衙门”相当的工资水平。但是，“阳光工资”并非实质上的“晒工资”，它只是部



分解决了政府内部不同地区、职级和部门之间的不平衡，并没有向外部公众公开接受问责。

于是，公务员的薪资成了一个“盲人摸象”的问题。就像一座“围城”，局内人抱怨压力大、薪资低，但往往“雷声大雨点小”，出城者寥寥；局外人却认为公务员待遇高、福利厚，纷纷“挤破头”想进城。

在利益分化和贫富差距日益加大的当下中国，公务员薪资是一个敏感的社会话题，常常诱发人们的不满。支持涨工资的人们认为“高薪养廉”，较高的薪酬可以抑制公务员的贪念，有利于反腐败。但是，单纯地提高工资水平未必解决问题，更为重要的是厘清公务员的薪资结构与边界，使之更加简洁和透明，且更受约束和监督。

公务员的工资并非不可以涨，而是需要经过一套严格的法定程序，不能政府说涨就涨。目前的涨薪过程容易陷入政府“自说自话”的局面，不仅令社会公众难以信服，甚至一些公务员自己也莫名其妙的“被涨薪”。很多地区将公务员应发工资与部门业绩考核挂钩，是否发放及发放多少存有变数。尽管这种绩效工资产生了极大激励，但却并非良策，并有违反相关法规的嫌疑。

与此同时，一些地区试点的官员财产申报和公开制度也应稳妥实施。政府信息公开产生的并不完全是积极结果；如果操作不当，就有可能适得其反。假如公务员的薪资很低，公开每个人的收入，不仅给人“此地无银三百两”的感觉，反而为行贿者提供了贿赂依据和目标。如果薪资很高，公开的结果则是人们的极大怨愤和不满。因此，只有当薪资规范以后，才可以逐步推广公务员收入公开制度。

中国传统的士农工商观念仍然很重，“官本位”思想一直存在。如果公务员的社会地位与其收入水平不匹配，会埋下很深的腐败诱因。中国没有政务官与事务官之分，公务员的职级多但工资递增少，不同级别的薪资差距很低。与企业高管动辄上百万元的薪资相比，高级公务员的待遇的确少得可怜。尽管职务消费使领导干部处处“免单”，但“八项规定”等政策将逐步减少这种待遇，使他们的收入落地。对于具有一定级别的公务员，应该参照其他行业和部门同类职位人员的平均工资进行调整，否则将会导致许多领导干部难以抵挡诱惑而流失或职位犯罪。

【原文链接】　【回到目录】

张光：从官方数据看中国公务人员工资

张光：厦门大学公共事务学院教授。

> “一般而言，政府雇员的工资收入似乎要比私人部门的工资收入打折 10-20%，考虑到政府工作所具有的更大的稳定性，这一点是合理的。”

近来，随着习李政府为戒除政府官员的奢靡之风而三申五令，网络和传统媒体上不时有公务员叫穷，称工资收入增长缓慢。明里暗里还有许多官员认为，自 2004 年阳光工资改革以来，公务员的收入水平已经长期处于中下水平。这些说法遭到社会各界的反驳和批评。

2004 年《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》指出，要“建立公务员工资与国民经济发展相协调、与社会进步相适应、与企业相当人员平均工资大体持平的工资水平决定机制。”那么，相对于其他职业而言，中国公务员的工资水平究竟是高了还是低了？本文将使用官方发布的统计数据来回答这个问题。

中国的党政群工作人员规模

首先，必须明了的一点是并非所有的政府工作人员都具有公务员身份。到目前为止，中国政府从未系统地公布公务员人数。唯一比较权威的数据是人社部发言人在 2012 年 3 月透露，2008、2009 和 2010 年全国公务员总数分别为 660 万、679 万和 689 万人。而据《中国统计年鉴》，这三年公共管理和社会组织的城镇单位就业人数分别为 1335 万、1394 万和 1429 万人。

所谓公共管理和社会组织，根据官方的定义，包括如下子类：中共机关，国家机构，人民政协和民主党派，群众团体、社会团体和宗教组织以及基层群众自治组织。对比以上两组数据可以推论，在中国的公务人员中，具有公务员身份的不到半数。



根据笔者估算，目前，中国的公务人员中，接近一半具有公务员身份，另有近 30%有事业编制（包括享受参公待遇的事业编制人员），约有 20%没有编制。毫无疑问，在他们中间，有公务员身份的，地位和待遇通常高于有事业身份的；有事业身份的则高于没有编制的。例如，在党政机关和社群组织中工作的事业编制人员，一旦被提拔到副处级岗位，通常即可得公务员身份。

中国没有政务官和事务官（即西方国家定义的公务员）的区别。中国的公务员法规定，公务员分为领导职务和非领导职务，前者包括从乡科副职直到国家级正职（国家主席）等所有具有领导权力的公职。

数据中的中国公务人员的工资：处于中上水平

中国政府既然从未系统公布公务员规模数据，公务员收入数据当然也无从谈起。官方发布的权威数据见于国家统计局和地方统计局出版的统计年鉴。其中有两组数据可供我们把握中国公务员的工资水平（不包括未在统计之列的福利）。一是按行业分城镇单位就业人员工资，其中公共部门和社会组织作为一个大行业与其他近 20 个大行业并列报告。二是按企业、事业和机关分组所作的报告。机关就业职工由就业于“各级国家机关、政党机关、社会团体”的职工构成。第二组数据使我们可以把中国公务人员的工资水平与企业和事业单位人员的平均工资水平加以比较，看看两者之间是否“大体持平”。

表 1 的第 2-4 栏报告了从 1993 到 2008 年全国企事业和机关城镇单位就业人员平均工资相当于全国所有在职职工平均水平比例的变化，不过非常遗憾的是，国家统计局没有报告 2008 年之后的数据。从这些数据中我们看到，在 1993 年，即中国刚刚开始建设社会主义市场经济和分税制改革之前的那一年，企业、事业和机关人员的平均工资与全国平均工资比例均为 1.0，也就是说，中国公务人员的工资水平和企业人员“大体持平”。但在此后的十余年中，企业占比滑落至 0.97 上下，从未达到全国平均值水平。事业和机关人员在 1994 年剧增至超过平均水平的 9%，似乎显示了分税制改革的效果，因为两类人员都主要靠财政供养。

但是，此后，事业单位人员的平均工资水平，除了在少数年份超过全国平均水平 5%以上外，基本上在略高于后者的水平上浮动，2008 年仅比全国平均水平高了 1%。机关人员是最大的受益者。从 2001 年开始，他们的平均工资水平高于全国平均水平 10%以上。2008 年超过平均水平 15%。

表 1：企业、事业和机关职工平均工资与职工平均工资的比例，1993-2012



年	全国			广东			河南		
	企业	事业	机关	企业	事业	机关	企业	事业	机关
1993	1.00	1.00	1.00	1.01	.94	.99			
1994	0.97	1.09	1.09	0.98	1.06	1.05			
1995	0.97	1.00	1.01	0.96	1.00	1.01	0.99	1.03	1.07
1996	0.95	1.00	1.02	0.99	1.04	1.08	1.00	1.00	1.03
1997	0.98	1.06	1.08	0.98	1.04	1.10	0.98	1.04	1.05
1998	0.99	1.02	1.03	0.98	1.05	1.13			
1999	0.98	1.04	1.07	0.95	1.03	1.14	0.97	1.03	1.10
2000	0.98	1.03	1.07	0.97	1.05	1.17	1.00	.98	1.05
2001	0.96	1.06	1.12	0.95	1.07	1.23	0.96	1.06	1.12
2002	0.96	1.07	1.13	0.94	1.11	1.29	0.97	1.04	1.07
2003	0.97	1.04	1.12	0.94	1.07	1.28	1.00	1.00	1.03
2004	0.97	1.03	1.12	0.92	1.12	1.37	1.01	0.98	0.97
2005	0.97	1.02	1.13	0.92	1.12	1.41	1.02	0.97	0.95
2006	0.98	1.01	1.11	0.94	1.09	1.34	1.02	0.99	0.96
2007	0.97	1.03	1.15	0.93	1.13	1.36	0.98	1.03	1.06
2008	0.97	1.01	1.15	0.97	1.13	1.38	0.98	1.02	1.04
2009				0.93	1.12	1.38	0.98	1.03	1.02
2010				0.93	1.13	1.32	1.00	1.03	0.99
2011				0.94	1.13	1.28	1.01	1.00	0.94
2012				0.95	1.14	1.25	1.01	1.00	0.92

数据来源：《中国统计年鉴》，《广东统计年鉴》，《河南统计年鉴》

2008 年，公务人员的平均工资水平，无论是按机关还是公共管理部门的口径测量，在中国 18 个大行业中，仅低于信息和软件业、金融业、科研与技术服务业、电力燃气业、采矿业以及文体娱乐业等六个行业。

按照细行业划分，比公务人员享有更高的平均工资水平的城镇单位就业人员有 1925 万人，占全国城镇单位就业总人数 12192.5 万人的 16%。换言之，2008 年 1157 万党政机关工作人员的平均工资水平，在当年的城镇单位就业人员的收入水平分布上，占据了 74-84%区间的位置，处于中上水平。

广东与河南省比较：一个也许有普遍意义的提示

尽管国家统计局没有发表 2008 年之后的企业、事业和机关分类数据，仍然有不少省市在其统计年鉴中按这一分类报告就业数据。在这里我们就广东和河南省的情况做一比较研究。前者为沿海发达省份，后者为内陆相对不发达省份。



表 1 第 5-7 栏的数据表明，在分税制改革发动前夕的 1993 年，广东省的事业单位职工的收入水平远远低于企业，机关单位则略微低于后者。分税制实施彻底改变了这一局面。事业单位职工的平均工资水平逐渐上升至高于平均水平 14%的区间。机关平均工资则在逐渐升至 2005 年高于平均水平 41%的高位后，逐步回落至 2012 年的 25%。

按照大行业分类，2012 年，广东省仅有金融、科研、信息、卫生和电力五个行业职工的平均工资水平高于机关或公共管理部门。这五个行业在 2012 年的广东总共雇佣了 161 万职工，约占当年广东职工总数 1304 万的 12%。同年，广东有 94 万机关职工，或 103 万公共管理部门职工。这就是说，公务人员的平均工资水平大体位于 80-88%的区间，稳稳占据中上收入地位。

河南的状况则与广东完全不同。如表 1 的第 8-10 栏所示，该省的公务人员的工资水平在分税制改革初期显著高于企业人员。但从 2003 年起，除了少数年份，公务人员的工资水平低于职工平均水平，在 2012 年，仅及后者的 92%。毫无疑问，仅就工资收入而言，河南公务人员处于中下的位置。

如果说，河南省公务人员工资水平显著低于平均水平已经难以理解（当然，河南由于正规财政弱小，阳光工资改革上肯定是落后于广东的），更难以理解的是河南公务员报考的竞争性竟然远远高于广东。2013 年，河南招收公务员 4035 名，报考人数约 17.6 万，录取比例约为 43.7:1。同年广东省招收公务员 13565 名，报考人数约 26.67 万。比例约为 20:1。

国际比较：政府雇员工资普遍较私人部门略低

英国公共行政皇家学会会刊《公共行政与发展》于 1998 年发表了一篇题为《政府雇佣和报酬：来自全球和地区的证据》的论文。作者在经验证据的基础上总结道，“一般而言，政府雇员的工资收入似乎要比私人部门的工资收入打折 10-20%，考虑到政府工作所具有的更大的稳定性，这一点是合理的。”

作者搜集的 1990 年代初的地区数据表明，公共部门雇员的收入对私人部门雇员的收入比例，唯有在中东地区国家达 1.3，在非洲达 1.0。而在其他地区均在 1.0 以下，亚洲为 0.8，欧洲和中亚为 0.7，拉丁美洲为 0.9，经和发展组织国家为 0.9。总和平均值为 0.8。

对比这些发现，中共中央和国务院关于公务员与企业相当人员平均工资大体持平的政策要求，似乎已经明显偏袒公务人员了。而在实际政策执行过程中，如上述 2008 年全国数据所指明的，中国的党政机关社会团体人员的平均工资，大体比企业人员高了 20%。而广东省



的数据表明，公务员的相对平均工资水平，最高时（2005 年）比企业多 50%，近年仍旧多近 30%，与中东国家有得一比。

从全国和广东的长期数据看，公务人员的工资收入增长速度显著高于企业和事业单位人员。然而，河南省的数据表明，最近几年，它的公务人员的工资收入平均水平，已经下降至企业的 90%的水平，到了一个与 1990 年代国际经验“接轨”的水平。

然而，国际经验所展现的似乎是，在经济不发达、增长乏力（非洲和非石油出口国中东国家），或者严重依靠石油租金的中东海湾国家那里，政府雇员的工资水平显著高于或至少不低于私人部门雇员。

与此不同，本文考察的广东和河南例子似乎表明，在中国，一个地区的经济越发达，它的公务人员工资水平越可能高于企业人员；反之，经济越落后，公务人员的工资水平越可能低于企业人员。

如果广东和河南的例证具有普遍意义的话，那么就意味着，分税制改革以来的中国经济高速增长产生的成果，通过地方财政收入增长速度显著高于经济增长速度的运作机制，过多地被政府公务人员所占有。

在这个意义上，习李政府治官举措，应该不但要戒除官场的奢靡之风，而且要让公务人员的收入水平回归到为社会民众所能接受的符合“国际惯例”的合理水平。

（作者本人授权，原刊于 FT 中文网）

【原文链接】　　【回到目录】

┣比┫

刘植荣：美国公务员工资真相


刘植荣：独立学者，专栏作家，媒体评论员。

“

美国联邦审计总署曾在几所大学进行调查，发现学生们几乎都对公务员职业没什么兴趣，在 64 个被调查的学生中，只有 2 个表示毕业后可以考虑应聘公务员。

”

连日来，有媒体连续发文，称美国公务员养老金高出工人很多，称“中国废除养老金双轨制，拉平养老金待遇对公务员不公”，还称“公务员的养老金待遇差了，公务员队伍不好带，清廉度会受到影响”。本作者研究了美国关于公务员工资和养老金的诸多法规，继昨天发表《美国公务员养老金真相》后继续发表本文，以正视听。

由于报道美国公务员养老金高出工人很多的媒体用的是美国 2008 年的数据，本文数据也使用 2008 年的，所有数据均来自美国官方统计和政府报告，所讲工资均为年工资，货币单位为美元(涉及中国公务员工资时加注人民币元)。

引 言

在美国，老百姓有个说法：政府是老虎，必须把它关在笼子里。

在美国，多数人相信基督教的原罪说：人之初，性本恶。因此，在做任何事情之前，先要制定出相关法律，防范人的私欲与贪婪。

在美国，公务员上到总统，下到办事员，都是自愿竞选或应聘，不受胁迫。要想做公务员，就必须严格遵守制定出来的法律，放弃普通公民享受的部分权利——如隐私权，必须每年公示家庭财产。



在美国，公务员要“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，法律规定公务员的工资标准以私企为参照，公务员的工资必须涨在老百姓之后，先涨百姓工资，后涨公务员工资，而且公务员工资的涨幅永远低于百姓。

在美国，很少听到人们对公务员工资的微词，因为美国公务员的工资标准由人民给定，也就是人民的代表机构国会制定。

在美国，也听不到公务员天天嚷嚷给自己涨工资，因为法律摆在那儿，人民根据市场行情，先把公务员各个职位的价码标好，然后去市场上招聘公务员，这符合市场经济规律，所以，美国人无缘见到几千人、几万人挣抢一个普通公务员职位的现象。再有，法律规定公务员无权给自己涨工资，公务员是人民的佣人，佣人背着主人给自己加薪不和逻辑。

在中国，有人嫉妒美国：中国古人提出的“官富国衰，官贫国强” 治国理念被美国拣了去，如获至珍，发挥得淋漓尽致，于是，美国强大了起来。

作者刘植荣是中华人民共和国公民，有责任把美国强大的秘密告诉国人，那就是他们有个不错的公务员工资管理制度。

美国公务员的分类分级

要想了解美国公务员的工资制度，首先要清楚美国公务员的分类分级。根据 1923 年颁布、1945 年修订的《公务员分级法》（Classification Act），美国公务员分几大序列，如政府行政序列、制服序列、司法序列、邮政序列、教育序列等，本文主要描述政府行政序列的“白领”公务员，也就是我们所说的“机关干部”，行政序列的“蓝领”雇员和其他序列公务员工资均参照行政序列。

行政序列的公务员分两类——普通公务员和高级公务员，高级公务员指美国政府各部和直属机构首长，高级公务员分 5 个级别（Level），高 I 级最高，美国国务卿一般可列为高 I 级，然后依次是高 II 级、高 III 级、高 IV 级和高 V 级。比高级公务员级别低的公务员都属于普通公务员，普通公务员分 15 级（Grade），每级又分 10 档(Step)，美国 85%的公务员属于这一类。

美国实行“三权分立”，彼此独立，相互制约。立法、司法、行政三个权力机构的最高首长的工资由国会单独制定。美国立法机构实行两院制，由众议院和参议院组成，众议院的最高首长是议长，参议院的最高首长是主席（由副总统兼任），联邦最高法院的最高首长是首席大法官，政府的最高首长就是总统。



美国公务员工资标准由法律规定

美国公务员现行工资制度的重要法律依据，是 1990 年 11 月 5 日生效的《联邦公务员可比性工资法案》（FEPCA），以私企为参照的美国公务员工资制度就是该法案规定的。《联邦公务员可比性工资法案》开宗明义，列出了制定公务员工资标准的 4 项指导原则：

（1）在同一地区，一定要毫不折扣地体现同工同酬（There be equal pay for substantially equal work within each local pay area）；

（2）在同一地区，工资等级差别取决于岗位性质和工作表现(Within each local pay area, pay distinctions be maintained in keeping with work and performance distinctions)；

（3）联邦政府公务员必须与同一地区私营企业同等工作性质的职工工资标准一致（Federal pay rates be comparable with non-Federal pay rates for the same levels of work within the same local pay area）；

（4）必须彻底消除任何联邦政府公务员与私营企业职工工资不平等的现象（Any existing pay disparities between Federal and non-Federal employees should be completely eliminated）。

由于通货膨胀，公务员工资每年有个年度微调（Annual adjustments to pay schedules），微调标准必须依据劳工部公布的私企工资成本指数（ECI），但公务员工资调整幅度必须低于工资成本指数 0.5 个百分点。法律还特别规定，只有总统有权动议调整公务员工资标准，但必须报国会批准。调整工资标准的前提是：发生全国性突发事件或严重经济情况而影响普遍生活水准。

美国法律还规定了公务员工资封顶制度（Aggregate Limitation on Pay），普通公务员不管何种理由所有项目工资之和超过高 I 级工资标准，该工资不得支付。

美国刚建国时，就通过了一个法律规定："新一届众议员选出之前，任何有关改变参议员和众议员的任职报酬的法律，均不得生效。"这就是众所周知的利益回避制度，谁提涨工资不给谁涨工资，要到他的下任才开始执行新工资标准，这就阻止了官员在人民委托给他们的岗位上不好好为人民服务、天天琢磨给自己加薪的不道德现象的发生。

美国法律还规定，公务员与私企等其他劳动者执行同一联邦最低工资标准。美国 2007 年 5 月 25 日生效的《最低工资法案》（Fair Minimum Wage Act）规定了三个阶段的最低工



资：2007 年 7 月 24 日开始为 5.85/小时，2008 年 7 月 24 日开始为 6.55/小时，2009 年 7 月 24 日开始为 7.25/小时，最低工资平均每年增加 12%。

美国各州公务员工资与联邦政府基本一致。州长平均工资是 124398，最低的缅因州 70000，最高是加利福尼亚州 206500。不过，有好几个州的州长分文不取或象征性领取 1 美元的工资，如加州州长施瓦辛格、纽约州州长埃利奥特、田纳西州州长布莱德森、新泽西州州长考兹尼等。

美国州下的行政区划是县（美国的县管市），县长工资一般在 80000 左右，超过 100000 的不多。

美国全国工资现状

2009 年美国全国工资统计结果要等到 2010 年 5 月份发布，本文只得采用 2008 年的统计数据。2008 年，美国共有 135,185,230 名就业人员，平均年工作时间为 2080 小时，平均年工资 42270。美国工资按照工种分共分 22 大类 800 个职业。工资最高的 5 个职业是（从高到低）：外科医生 206770，麻醉师 197570，牙医 194930，妇产科医生 192780，整形外科医生 190420。企业老总的工资是 160440 排第 10 位。中国读者都认为律师收入最高，其实律师的平均工资只有 124750 排第 16 位。飞行员为 119750 排第 19 位，法官、治安官为 100450 排第 35 位，警察局长为 76820 排第 104 位，普通警官为 52810 排第 273 位。

在教育系统中，工资最高的是健康学教授 102000，接下来是法律教授 101170，助教工资最低为 23560 美元，学前教育老师为 26610，小学老师为 52240，初中老师为 52570，高中老师为 54390。

2008 年，美国工资最低的 5 个职业是（从低到高）：餐馆上菜工 17400，厨师 17620，饭馆洗碟工 17750，餐厅酒吧配餐工 18140，理发师 18300。

在企业中，高管平均工资 100310，其中总裁 160440，总经理 107970，其他经理 94720。

2008 年，美国所有 800 个职业中的最大差距是外科医生和餐馆服务员之间的工资差，最高工资比最低工资高出 11 倍。

美国公务员工资与全国工资水平比较

由于美国法律规定公务员工资不得高于私企，所以，公务员工资标准的制定参照以往的私企标准，从程序上就决定了公务员工资低于私企，因为私企工资在先，公务员工资在后，公务员工资总是“马后炮”，公务员工资标准比私企落后 1—2 年。



下面，我们列出美国政府 2008 年公务员工资标准，以便于和 2008 年的全国工资进行比较。

2008年美国普通公务员工资标准（单位：美元）

	1档	2档	3档	4档	5档	6档	7档	8档	9档	10档
1级	17046	17615	18182	18746	19313	19646	20206	20771	20793	21324
2级	19165	19621	20255	20793	21025	21643	22261	22879	23497	24115
3级	20911	21608	22305	23002	23699	24396	25093	25790	26487	27184
4级	23475	24258	25041	25824	26607	27390	28173	28956	29739	30522
5级	26264	27139	28014	28889	29764	30639	31514	32389	33264	34139
6级	29276	30252	31228	32204	33180	34156	35132	36108	37084	38060
7级	32534	33618	34702	35786	36870	37954	39038	40122	41206	42290
8级	36030	37231	38432	39633	40834	42035	43236	44437	45638	46839
9级	39795	41122	42449	43776	45103	46430	47757	49084	50411	51738
10级	43824	45285	46746	48207	49668	51129	52590	54051	55512	56973
11级	48148	49753	51358	52963	54568	56173	57778	59383	60988	62593
12级	57709	59633	61557	63481	65405	67329	69253	71177	73101	75025
13级	68625	70913	73201	75489	77777	80065	82353	84641	86929	89217
14级	81093	83796	86499	89202	91905	94608	97311	100014	102717	105420
15级	95390	98570	101750	104930	108110	111290	114470	117650	120830	124010

2008年美国高级公务员工资标准（单位：美元）

高I级	高II级	高III级	高IV级	高V级
191300	172200	158500	149000	139600

我们可以从工资单上看出，美国公务员比私企工资低。2008 年，美国公务员的封顶工资是 191300，而这一年外科医生的工资是 206770；公务员的最低工资是 17046，而这一年餐馆上菜工的工资为 17400，数据显示，美国公务员的最高工资和最低工资都低于私企。2008 年，美国政府公务员的工资在全国平均工资 42270 附近的是 8—9 级，在 15 个级别里属中上，美国公务员队伍级别是金字塔形，也就说，大多数公务员领取的薪水低于全国平均水平，这与法律规定的公务员工资不得超过私企相符。虽然这年白宫的平均工资为 74082，



比全国平均工资高出 75%，而在全国公务员队伍里领取这一高工资的人数少得可以忽略不计，对全国公务员平均工资影响甚微。

我们还可以从 2008 年 12 月 2 日美国劳工部长、预算局长和人事局长联合签署的给国会的《公务员工资补偿报告》中了解美国公务员和私企工资的差距。这份报告提出了给公务员工资补偿的原则："只有在美国某一地区公务员工资低于私企职工工资 5%以上的情况下，公务员的工资才可得到补偿。" 并特别强调，补偿标准为工资的 3.52-4.20%。公务员工资低于私企 5%以上才给予补偿，而且补偿额却低于 5%，也就是说，公务员工资补偿后的标准仍低于私企。

由于公务员工资低于私企，私企工资增幅大，公务员工资增幅小，这就使公务员工资与私企的差距越拉越大。美国审计总署在给国会的审计报告中也证实了这种现象的存在。该报告称，政府公务员平均工资与私企工资的差距越拉越大，该报告引用大量的调查统计数据，论述了美国公务员工资的基本情况。比如，1990 年，私企的工资比上一年涨了 6.4%，而政府公务员工资的涨幅只有 3.6%，每年都是公务员工资的涨幅低于私企，因此，差距越拉越大。

该报告通过对全国 60 个大城市的数据分析，得出的结论是，私企在 90%的时间里的工资要比公务员高，有时甚至高出一倍多，平均高出 10%左右。在底特律、旧金山、洛杉矶、纽华克、波士顿、纽约等地区尤为突出。在波士顿，联邦政府的飞机机械师的工资比私企校车司机低很多。在阿拉米达空军基地，电子技术员的工资要比当地私企同类工种的职工每小时低 5 美元。

从美国政府每年招募公务员的情况看，公务员绝对不是美国人的首选职业。美国联邦审计总署曾在几所大学进行调查，发现学生们几乎都对公务员职业没什么兴趣，在 64 个被调查的学生中，只有 2 个表示毕业后可以考虑应聘公务员。

2005 年，美国针对公务员工资进行了一次调查，调查结果是：大多数公务员认为政府的待遇最差，在由私企转入政府部门的公务员中，32%的人认为工资比以前低，34%的人认为与以前持平，只有 33%的人认为比以前高。

美国公务员工资制度精要及启示

美国公务员工资制度的建立，实质上还是由市场决定的，各种有关工资的法律制度是根据市场变化产生的。美国总统、州长、议员等公务员职务还有人去干，这说明他们接受那样的工资标准，因为没人强迫他们去当公务员，所以，现实中几乎听不到公务员抱怨自己的



工资低。这好比体育比赛，运动员参加比赛就要遵守早已制定好的比赛规则，不能到了比赛场上，说规则对自己不利，要修改。

美国公务员工资虽然比私企低，但公务员的好处私企职工是无法比拟的，如名声好听、可以建立起人脉关系、假期多、工作清闲、压力小、比较稳定、失业几率小等。

人类组织发展规律告诉我们，一个人在一个新岗位上效率最高的时期就是任职半年到 2 年，超过 3 年就成了“老油条”，就会出现怠工现象。公务员工资过高不利于人才流动，公务员为了高薪水、高福利死赖在职位上不走，不求有功，但求无过，当一天和尚，撞一天钟，那就成了人民养的废物。一个单位要想保持旺盛的活力，必须让职员流动起来，有进有出，对行政管理机构来说，每年应保持 25-30%的人员进出。西方国家一些部门都有规定，任何人在一个职位上不得超过 4 年。

美国之所以要规定公务员工资不得超过私企，是因为公务员干的是服务性的工作，不是社会财富的直接创造者，如果工资过高，必然会引起人民的不满情绪，影响社会和谐。

总之，通过对美国公务员法律和有关数据研究分析，美国公务员工资制度的特点可以总结如下：

1．公务员工资标准通过法律规定，公务员无权自己给自己涨工资，必须经过人民的代表机构批准。

2．公务员工资标准参照私企，且不得高于同类地区私企同等职别职工工资。

3．公务员工资每年的微调增幅不得超过工资成本指数，公务员工资的涨幅必须小于私企。

4．公务员的任何工资变动必须报人民的代表机构批准，并进行公示，公示在先，加薪在后。

5．所有公务员的工资必须透明，并且保证任何公民随时可以查阅公务员的工资标准。

6．公务员工资标准要符合市场经济规律，不能把工资定得过高，否则就会出现几千人、几万人挣抢一个公务员职位的现象，这违背市场经济规律。

7．公务员工资不高于私企，有利于政府公务员队伍的人员流动，保持政府工作的高效率和高质量。

公务员工资的高低不能由公务员自己评价，自己评价永远觉得低，因为他没有选择正确的参照物，就像房地产开发商永远说房价不高一样。



公务员工资标准的参照物有 3 个，一个是人均 GDP，就是国家经济发展状况；另一个是全国平均工资；还有一个是全国最低保障工资。美国人均工资一直是人均 GDP 的 89%左右，公务员工资不得超过人均工资。美国的最低保障工资大致是人均 GDP 的 32%左右（是发达资本主义国家里最低的），总统工资是人均 GDP 的 8.4 倍，副总统的工资是人均 GDP 的 4.7 倍，最高级别部长的工资是人均 GDP 的 4.0 倍，州长工资一般是人均 GDP 的 2.6 倍，县长工资是人均 GDP 的 1.7 倍。

2008 年，中国人均 GDP 是 3259（世界货币基金组织数据，中国世界排名 104 位），如果有人提出让社会主义中国的工资与腐朽的资本主义美国(教材上这么说)接轨的话，那中国的工资应该是这样的：

中国国土上所有就业人员的人均工资应是 3259×89%=2900（19802 元），公务员平均工资应低于 2900（19802 元），全国最低保障工资应是 3259×32%=1043（7121 元，任何地区、任何职业不得低于此标准），国家主席工资是 3259×8.4=27376（186929 元），国家副主席、人大委员长、最高法院院长工资应是 3259×4.7=15317（104589 元），省长工资应是 3259×2.6=8473（57856 元），县市长工资是 3259×1.7=5540（37831 元）。这才叫接轨！需要说明的是，这都是税前工资。

【原文链接】　　【回到目录】



苏俊斌：浅谈日本公务员待遇争议


苏俊斌：中国文化大学行政管理系助理教授。

> “公务员薪资高低实在难以找出一个适当的标准，而且多是民众观感问题，所以根本就是在于活络市场景气，提升民间就业及薪资，才会避免此一相对剥夺感。”

公务员待遇之争议，近年来在日本，一直是个非常热门的议题。尤其是饱受长期不景气之苦的民间企业，员工待遇一直停滞不前，甚至连过去保障员工之“终生雇用”及“年功序列”制度也遭受到挑战。可是反观公务员却不受景气影响而保有稳定的收入，其所谓“官民”之差则越来越大；再加上日本政府近年来一直在推行“分权”政策，包括着将不少公共事务从“官”移转到“民”，所以政府人事经费之削减政策，便成为了包括民主党、自民党等主要政党的政见。不过话又说回来，删减整个政府的人事预算以及降低公务员个别待遇，就真能改善日益严重的财政问题，进而达到官民平等之目的，还是充满着争议。

一、日本公务员制度之形成与发展

日本近代公务员制度之形成，乃是源于明治维新时期。只是当时在强调“天皇主权”下，公务员不过是天皇的官吏；再加上明治维新的推动是由上而下，官尊民卑的思想一直深植人心。尤其能通过当时公务员考试中最难关之高等文官考试的话，实可谓社会菁英中的菁英，其权威与地位，是颇受一般民众敬重。20 世纪包括战前与战后，日本的首相居然近半数是官僚出身。

二次战后，在新的民主宪法规范下，公务员成了为服务全体国民而存在(第 15 条)。但是众所皆知，战后日本之民主化，并非由于民众的民主运动，而是由于战后在美国占领下强力推动，所以整个国家决策基本上还是由上而下，而官僚则被占领美军视为是间接统治的工具，尤其是那些高级官僚仍处于政府决策的核心。



虽说日本政府掌握极大权限，可以规划指导民间企业方向，但是比起其他民主先进国家，其公务员人数比例却是非常的少。根据日本人事院的资料(2011 年 4 月)，公务员的整体人数约 330 万人，其中地方公务员为 286 万人，国家公务员为 64 万人。这整体 3 百多万人的公务员人数，与其 1 亿 2 千 8 百万人口相较，每千人中也不过 26 人而已。

表一：西方主要先进国家每千人中公部门人员之比

	中央政府	公营事业	地方政府	军人与国防官员	总计
法国（2008年）	27.7	12.4	39.8	6.7	86.6
美国（2009年）	4.0	2.4	64.1	6.9	77.5
英国（2008年）	7.2	30.4	35.2	4.3	77.2
德国（2008年）	2.2	10.2	38.4	3.4	54.3

数据来源：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf

也因此，日本政府的人事费比例相当的低。例如根据 OECD 在 2007 年所公布的资料，日本政府的人事费用仅占 GDP 的 6.2%，是它调查的 23 个国家中最低的；而当中比例最高的是丹麦占 16.9%，其次则是瑞典与芬兰的 15.1 及 13.0%，另外法国则为 12.8%、英国为 10.9%、美国为 9.9%、韩国为 7.3%、德国为 6.9%（すくらむ网站资料）。

虽然日本公务员人数比例相当的少，几可说是实行菁英制度，所以公务员考试竞争非常激烈。但是公务员内部也是明显的分类，这也影响其待遇与升迁。以公务员服务层级区分，大致上可分为地方与中央两大类，其考试也分开举行。在地方公务员考试上，虽然因为各地方政府有极大差异，但大致上依学历区分为上级、中级、下级三种。而国家公务员考试上，则区分为一、二、三种考试，其中的一种考试，就是高级官僚的摇篮。而相对地，若非一种考试合格者，要升上课长以上职位则是绝无仅有。



不过国家一种考试在日本可说是超难关的考试，除了要通过高达数十倍竞争率的笔试，还得通过各部会严格的面试筛选，此际出身的大学及学系就非常重要，尤其是较热门的部会如财务省(财政部)，几乎成为了东京大学法学部毕业生的天下，而其他部会也几乎都以名门大学优先，所以若非名校毕业生，大概也不会去挑战此一考试。而这大约 1 万 5 千名的菁英官僚，不但在政府决策上握有极大的权力，而且也坐拥高薪，退职后还多能找到不错的再就业工作，这也是目前为人诟病之所在。

二、公务员待遇与民间企业的比较

在提及公务员待遇多寡之争议，最重要的根据就是与民间企业薪资相比。当然民间企业因为规模大小、工作性质、企业种类，薪资的差距颇为巨大。但以日本整个平均而言，包括高级主管至非正职员工之薪资则因为近年来的长期不景气，则有下滑的趋势，并呈现两极化现象，但是平均下来，却是比公务员低很多。

表二：公务员民间企业职员年薪之比较（万日圆[1]）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007
国家地方公务员	698.2	679.0	666.7	659.6	659.1	666.2
地方公务员	758.0	738.0	728.1	733.4	728.5	728.8
民间企业职员	448	444	439	437	435	437
年收 300 万以下者比例	34.9%	36.0%	37.5%	37.6%	38.8%	38.6%

数据来源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

不过由于此一国税局的调查资料是包括所有在民间企业领薪资者，所以就显得非常低，尤其在不景气下，许多企业不愿雇用正职员工，更使得低薪情况雪上加霜。如被视为职场弱势的女性员工，其平均才不过 263 万日圆，所以男性员工相对地就可达到 449.7 万日圆。若是根据厚生劳动省的另外公布资料(2009 年赁金构造基本统计调查)，大学毕业之男性，若就职于 10 名员工以上企业者，则年薪可高达 635 万日圆，而且企业越庞大，薪资越高。尤其是员工 1000 人以上的大企业，当到了 40 多岁之中年，大致上也是中低层主管时，平均年薪就可高达 852 万日圆，而 50-54 岁时，也是薪资最高峰之际，平均年薪可达千万日

圆。这是除了高级官僚，一般公务员是绝对望尘莫及的。只是这些民间高薪者，不过是少数菁英份子而已，而且是 M 型化社会的象征。
表三：2007 年（万日圆）

中央政府	常务次长	局长	研究员	行政职员	守卫、司机
	3011	2291	908.2	635.8	528.8
地方政府	警员	高中教师	中小学教师	行政职员	技能劳务职
	813.5	776.9	742.4	715.0	636.7

数据来源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm
表四：2010 年各种专业人士年收（万日圆）

律师	医师	会计师	税理士	不动产鉴定士	一级建筑士	药剂师
1271	1141	841	841	623	551	518

数据来源：http://nensyu-labo.com/2nd_sikaku_nensyu.htm
公务员之待遇，除了薪资外，退休后的年金制度，也是扩大官民差距的重要原因。因为在日本，公私部门所适用的年金制度不同，其给付金额也不同。以年金给付最高额的地方公务员与民间企业相比，每年差距就高达 73 万 2 千日圆，尤其是高龄化的日本社会，当 60 岁退休后，剩平均尚有 20 年以上的生命，总差额就高达 1500 万日圆以上，更何况还有许多连国民年金都无法缴纳之人。
表五：2008 年公务员民间企业职员年金月额（万日圆）

地方公务员	私立学校教职员	中央公务员	民间企业员工
22.8	21.5	22.1	16.5

数据来源：http://nenkin.co.jp/lifeplan-blog/news/archives/2009/05/11-065355.php

三、公务员薪资之改革



日本公务员与民间薪资差距的扩大，主要是在 1990 年代以后，因为泡沫经济的崩溃，不但正职员工的薪资少有增加，而且企业为了减少成本而大量雇用派遣员工或是兼职员工，所以造成民间薪资呈现 M 型化，且因此出现不少社会隐忧。

可是相对地，公务员薪资的计算基准是以大企业的正式员工为依据，所以变动不大，就算是基层公务员仍然有安定的保障。此一官民薪资扩大除了造成社会观感不佳外，日本逐渐扩大的财政赤字，终于使得大多数主要政党将删减公务员人事费当成是主要政见之一。如现在执政的民主党就明言要从政治家及干部公务员开始，删减国家公务员人事经费的两成；自民党则主张也要包括中小企业的实情在内，检讨降低公务员薪资。另外公明党，大家的党，“站越来日本”党等等也都赞同删减公务员薪资。尤其当日本面临 2011 年东北大地震而需要大量的复原经费时，公务员就免不了遭到削减人事经费的命运。

不过话又说回来，删减公务员人事预算，是否就能改善政府财政状况，仍是充满着争议。例如日本共产党一向认为除了少数公务员外，不该删减公务员人事经费。因为真如民主党政府所宣称的要删减两成的国家公务员人事费的话，将会影响到地方公务员，独立行政法人，私立学校及医院，社会福利机构等公私 20 种行业之 626 万人。并且会减少 6 兆 9420 亿日圆的家庭收入和 5 兆 1874 亿圆的家庭支出，并因此减少了 10 兆 7010 亿日圆的 GDP 与 8133 亿日圆的税收(劳动总研试算)。而且人事经费与政府财政赤字并无直接关系，就如前述，日本虽是民主先进国家中政府人事费比例最低，但是高达 GDP200％的政府公债，却是这些国家中最高的。又以 OECD 各国为例，在 2003 年时，包括公务员人事经费在内的公共社会支出，占 GDP 平均为 20.7%，其中美国为 16.2%、挪威 22.5%、瑞典 25.1%。而从 1990 年到 2008 年间，个人所得增加率，美国不过是 1.8%，而芬兰及挪威却分别达到 2.6%及 2.5%(すくらむ网站数据)，似乎显示对此支出越多，个人所得增加率也越高。

四、结论

公务员薪资的高低，一向是争论的议题，如果高薪的话，除了“养廉”外，还可以吸收更多优秀的人才，尤其像日本在内许多东方国家的发展，政府往往扮演着推动经济及社会发展火车头的角色，其重要性就不言可喻了。可是当民主意识高涨，且景气不好之际，一般民众又不乐于见到自己辛苦纳税而给薪的“公仆”居然比自己获得更高的待遇，有选票考虑的政治人物因此才提出删减人事预算的主张。只是公务员的薪资又会影响民间薪资，删减公务员人事预算，其实是一把双刃的剑。不过不管如何，公务员薪资高低实在难以找出一个适当的标准，而且多是民众观感问题，所以根本就是在于活络市场景气，提升民间就



业及薪资，才会避免此一相对剥夺感。只是这并非容易达成，而且也是日本目前所面临的难题。

（本文仅代表作者个人意见，不代表本智库立场）

参考数据

书刊

佐伯道子（2011），国家公务员の人件费削减问题の动向と今后の问题，立法と调查 312 号，16-25 页。

原田泰（2010），官民给与格差は大停滞の一因，大和总研。

日本共产党（2011），国家公务员人件费 2 割减地方民间 626 万人に影响，しんぶん赤旗 2011 年 5 月 25 日。

福山圭一（2010），日本の年金制度，年金と经济 28 卷 4 号，84-87 页。

全国劳働组合総连合（2009），2010 年国民春闘白书，学习の友社。

网站

すくらむ：国家公务员一般劳働组合（国公一般）の仲间のブログ

http://ameblo.jp/kokkoippan/

年收ラボ

http://nensyu-labo.com/

株式会社日本生活设计

http://www.nenkin.co.jp/

国家公务员实态篇

http://www.ops.dti.ne.jp/~makinoh2/official/part1.html

人口千人当たりの公的部门における职员数の国际比较

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pd 批注：

1.依照 2011 年 7 月日币兑换新台币的中价约为 0.36，所以 1 万日币约为 3600 台币。若以此汇率计算，日本大学刚毕业年轻人(24 岁以下)，若在 10 名以上员工公司工作者，年薪



平均为 292 万日圆(2009 年赁金构造基本统计调查)，约合台币 105 万新台币。而根据 IMF 的资料，台湾当年的年均 GDP 为 16391 美金，日本为 39731 美金。

推荐文章：《公务员工资的世界行情 欧美日本公务员收入比较》

http://finance.people.com.cn/GB/4595074.html

【原文链接】 【回到目录】



├位┤

袁刚：谈公务员、干部和官僚制



袁刚：北京大学政府管理学院教授。

“

干部虽不能说个个都是公务员，但公务员却人人可称干部，当干部是当官人们不再存异议，但当官的太多干部庞杂且分类不明。

”

提要：苏联模式的党政干部体制传入我国后弊端很多，实行科层制管理官员众多却忌称官僚制。我国推行公务员制度改革就是要摒弃苏联模式，破除意识形态偏见承认理性官僚制并发挥其正面功能，革除冗官降低官僚制的负面效应，推行国家人事行政的现代化。

关键词：公务员 干部 官僚制 科层制 苏联模式

子曰：“学而优则仕”。读书当官、入党做官在中国自古至今一直被视为人间正道 ，仕途前途最为辉煌。但现在从政当官对于一位大学毕业生来讲，已非坦途，北京的公务员考试录用率已达到好几百比一，要当个公务员已是越来越不容易了。然而，当公务员是当官吗？有人说是，有人又说不是。在中国，公务员是近几十年才出现的新名词，以前既不叫当公务员，但也不叫当官，而是叫当干部。那么，公务员、干部、官员或官僚这三者之间是什么关系呢？有什么区别又有什么联系？

公务员一词来自西方，是对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员的统称，由英文 civil servant 翻译过来，又译为“文官”，公务员制度又称文官制度。公务员制度最早起源于 19 世纪的英国，由于政党轮替，为使政局稳定，防止结党营私，政府日常行政人员不受组阁政务官的去留影响，在政党竞争中保持中立，公务员专任公共行政管理事务和技术性工作。后来美国、法国及德国、日本等许多国家也相继沿用，又被称为政府雇员或文职人员，并建立了一整套的录用、考核、晋升、工资、激励、权利保障、退休等制度。



以考任制和工作实绩为核心内容的公务员制度，奠定了现代政府体制的基础。中国改革开放以来，也学习引进西方文官制度，1993 年颁布《国家公务员暂行条例》，2005 年 4 月 27 日全国人大常委会通过《中华人民共和国公务员法》，2006 年 1 月 1 日起施行，被视为我国贯彻"依法治国，建设社会主义法治国家"政改方略的重大成果，以此推进干部人事制度的现代化。

干部则是中国、越南、朝鲜及前苏联东欧各社会主义国家党政机构及军队、企业、学校等单位管理人员的统称。干部的外延广泛，可泛指除工人以外的“一切固定工作人员”，不仅包含政府机关除工勤人员外的工作人员，还包括政党、事业单位、群众团体等组织的工作人员，我国的教师和医生也属“干部编制”，甚至有些寺庙中的和尚、道士也是有级别的干部并发工资。但干部的主体是指党政企事业机关“坐办公桌”的人员。中国党政干部体制如“党管干部”原则等都是以前从苏联移植过来，但干部一词，却最早来自日本。日本政党管理层有干部、干事、干事长、书记、书记长、委员、委员长等名目，孙中山在日本成立同盟会及梁启超成立政闻社，党务负责人也都称干部。1921 年中国共产党成立，也有了书记、委员等干部管理层。1924 年孙中山“以俄为师”改组国民党，引进了苏俄列宁式党政体制，国民党开始有了一整套苏联式党政干部体制，中央有执行委员会和监察委员会，军队和地方有网状的各级党部，由党委组织部来委任干部，同僚改称同志，反对封建官僚制，以党建国，组建国民政府，推行国民革命。北伐成功后这套党政体制被推向全国，其特点是以党代政，党政不分，党在国上，以党治国。又发布《训政纲领》，以党纲取代宪法，党的干部变成了政府官员，建立了新的“党国”干部官僚体制。国民党中央组织部还按照苏联政治保卫局（契卡）模式建立了调查统计局（中统），推行目无法纪的特务政治，党棍子挥舞，党权凌驾于法律之上。但掌握了很大权力的国民党党政官僚很快腐败，1949 年被共产党推翻。

干部起先属于政党管理层，在政党获取国家政权后才成为政府官员。那么，干部是不是官或者官僚呢？这就需要具体分析，一般来讲，一个政党在未执政掌权之前，其党务管理层的干部们虽等级分明，有书记有长官有领袖实行科层制，中央自上而下可以向基层党员发布或传达命令，但没有社会权力，甚至没有工资，不拿纳税人的一分钱，也不能对人民发号施令，干部们只是凭自己满腔政治热情尽义务，这种官捞不到多少个人私利，也就算不得典型意义上的官，更与传统意义上的官僚主义者有区别。但各政党也都用选举和监察机制来警惕干部的官僚化，也有党员干部以党的影响力谋取私利的。而党一旦掌权执政，党的干部变成国家机关管理人员，成为政府公务人员，并领取国家财政提供的工资，性质就



发生变化，成为各级政府官员，其官僚化也就不可避免。干部一旦与权力金钱挂上钩，腐化问题也就很难避免。这也正是我们说的革命党与执政党的区别。

官或官僚又作何解呢？由于长期阶级斗争为纲的意识形态灌输，官或官僚在我国成了贬义词。如《现代汉语词典》称“官僚是封建制度或资本主义制度国家的官员、官吏”。官僚制被认为是私有制度下独有的政治机制。无产阶级政党的宗旨是代表下层民众，故领导人谁也不愿自称为官。对蒋军可称“官兵们”，我军则称“指战员”，意为指挥员和战斗员，司令官也改称司令员，意为人民的勤务员。毛主席说“既当官又当老百姓”，“官兵平等”，似乎革命队伍中没有等级差别没有当官的，不承认官僚科层制是一种有效的理性的管理形式，对官僚政治更是充满敌意。中国革命推翻的三座大山之一即是官僚资本主义，于是本能地认为社会主义社会将不存在官僚制，新中国建立，官僚一下子就消失了，代之以干部。

然而，官僚果真就只有负面意义而无正面意义？官僚制果真就能被革命所消灭吗？“官者，管也”[1]。中国古代所赋予官的意义最初其实为管理，官即是社会事务的管理者。孟子曰：“劳心者治人，劳力者治于人”。任何社会都需要一批劳心的管理者阶层。什么是官僚？《左传》有云：“同官为僚”，你我都是官叫“同僚”；又云：“群官为僚”，[2]即大家都是官叫官僚。官僚就是指一大批社会管理者，其本身并无贬义，乃中性词。中国古代官僚政治的发达和完备是举世公认的。早在殷商时期，中央政府体系就按文武分为太史寮与卿事寮两大系统，寮，即僚。太史寮神职巫史正是我国最早的文官，以后历代又有所发展。[3]当官的人即为社会事务的管理者，治众之事，官与官相互之间称“同僚”，一群官即为官僚。大官为官，小官为吏，官吏皆事君者。从汉字训诂上讲，官僚政治，就是官僚事君治众事，其本身并无褒贬。且当官也是一种职业，可食禄领取薪俸。任官食禄取代任官食邑，是官僚政治开始的标志，战国秦汉以官僚政治取代贵族政治，应是一种历史进步。官僚制从管理上讲就是科层制，春秋时代大军事家孙武称：“凡治众如治寡，分数是也”。[4]说的就是分层分级编组军队设官分职以便于管理。治民先治官，就可以象老子所说的：“治大国若烹小鲜”。

当官管理国政当然需要文化，中国古代称知识分子为士，士人当官叫“入仕”。汉武帝独尊儒术以后，士与政府结合成为士大夫。大夫为官称，士大夫又成为官僚的代名词。隋唐科举制度创立后，士人入仕当官制度化，士大夫成为有高度文化素养的职业文官集团，他们的当政提高了国家管理水平。科举制后来更受到西方人士和孙中山先生的高度称赞。元朝时意大利人马可.波罗看到当时中国科举选官，钦佩万分，他的游记对此作了介绍但开始



西方人还不太相信，后明清时耶稣会传教士来华看到科举选拔的人才当官，不但信服而且把士大夫誉为“哲人治国”。欧洲启蒙思想家对中国古代严整有序的理性官僚制治理，给予了高度的评价。高度发达的官僚制可以说是古代中国对人类文明的突出贡献，对此非旦不应自惭形秽，反而应该引为骄傲。但士大夫与皇权结合也形成“官本位”，一切向权力看齐，当官有权就有了一切，官成为社会政治及个人奋斗的中心。士人读书的目的就是当官，“万般皆下品，唯有读书高”。宋仁宗赵祯有诗曰：“富家不用买良田，书中自有千钟粟；安房不用架高梁，书中自有黄金屋。娶妻莫恨无良媒，书中有女颜如玉；出门莫恨无随人，书中车马多如簇。男儿欲遂平生志，六经勤向窗前读”。[5]入仕当官可以带来各种物质利益，管理者也有支配别人的权力，相对于被管理者来讲是高高在上，不少贪官以权谋私鱼肉百姓，于是自古以来官老爷的文学形象大都是相当负面的。但是，任何时代都需要一批能人来当官管理社会，官僚正反两方面的形象都有，官僚科层管理在文明社会的任何角落都是需要的。

中国共产党要治理国家也离不开官。党领导的人民军队通过“三大战役”歼灭国民党军主力，“枪杆子里面出政权”。新中国成立之时，百废待兴，大规模的军队转业也就成为共和国治理的第一步。大批转业干部马放南山来到地方，成为各级政府的第一批官员。1950年全中国成立了六大军政委员会，除较早成立的老解放区东北和华北军政委员会外，中国人民解放军四大野战军在其所解放的区域各自成立了党政军合一的行政大区。第一野战军解放大西北成立了西北军政委员会，主席为一野司令员兼政委的彭德怀。第二野战军解放大西南成立了西南军政委员会，主席为二野政委邓小平。第三野战军解放了长江下游经济发达地区，成立了华东军政委员会，主席为原新四军政委饶漱石。第四野战军从东北一直打到海南岛，在广州成立了中南军政委员会，主席为野战军代政委邓子恢。另外，东北军政委员会主席为高岗，华北军政委员会主席为彭真，六大区军政委员会成为共和国中央政府管辖的第一级地方政府，以下是省、专区、市县、区、乡。党政军机关实行科层制，起先干部是供给制，后不久采用工资制，且有了级别，定为 25 级，13 级以上为高干。行政级别也与军阶挂钩，如省军级、师局级、县团级，军长军政委被安排到省党政岗位，部队团级干部安排到县一级岗位，专区为师级，几百万军队人员转业到地方，成为各级政府官员，有局长、处长、科长、股长等，且级别分明，但首长转业不叫官，统称为干部。一时干部的称呼按出身及类别有党政干部、军队干部、地方干部、政工干部、业务干部、南下干部、土改干部、工农干部、知识分子干部等，长征干部资格最老官位也最高，于是乎很快形成等级森严的科层制管理体系，为新中国的建立和稳定立下了新功。行政管理既离不开



人，转业干部们也就自然而然地成了国家机关管理人员。干部名称虽新，却同样掌握了很大的权力，老百姓仍称之为官。

按照马克思、列宁的解释，无产阶级政权的国家机关工作人员应该是人民的“公仆”，与资产阶级官吏有本质区别。但马克思并没有论述干部体制，列宁则对党的干部制度有很多论述，提出了科层制的党的组织管理原则-------民主集中制，以在沙皇俄国白色恐怖统治下更有组织而有效地进行斗争。但列宁并没有把党的干部制混同于国家管理体制，十月革命后他曾探讨“工人民主制”，并提出工会要在管理国家中起作用，他的这些思想后来被南斯拉夫铁托等共产党人接过来再试验，搞“工人自治制”，当然是并没有成功。许多资料表明列宁晚年十分痛恨政府机构的无限膨胀和干部官僚主义化，他曾在病榻上口述了最后一篇文章《宁肯少些，但要好些》，提出要精简政府机构，指出：“要尽一切可能撤销各种委员会，阻止成立各种新的委员会，因为其中十分之九是多余的”。[6]但列宁逝世后党政官僚制治理仍无可避免地要实行下去，繁杂的国务行政管理使党政机构和干部数目是越来越多，热衷于“坐机关”而掌握了国家政权全部扛杆的党中央总书记斯大林成为最有权力的大官，他说：“因为我们是执政党，所以他们也就是国家领导机关的指挥人员”。[7]党政合一的干部体制在斯大林时期得以确立。

我国推行的一整套干部制度无疑是来自于苏联，《苏联百科全书》解释干部是“党组织、国家机关、工会及其他团体的领导或指挥员，国民经济各部门受过训练的脑力劳动和体力劳动工作人员及陆海空军人中的常备部分（士兵、勤杂人员除外）”。[8]后又进一步解释为：“企事业单位、党组织、社会团体中受过训练的、固定在编的人员”。[9]苏联在解体前有各类干部 2800 多万，一说 5 千多万，[10]我国干部总数也早已超过 4 千万，1982 年 1 月 13 日邓小平在中共中央关于精简机构会议上的讲话中就说“单单机关就涉及大约 4500 万人”。[11]用干部来概括如此众多的各色人等显然并不规范，且是一个意识形态化的概念，不少老干部把自已参加工作说成是“参加革命”。西方各国政府并无干部体制，文官制度的核心内容就是党政分开，公务员不可能包含党的干部，国家财政也不可能稀里糊涂包干养活如此众多的人员。所以干部体制要改革，要突破苏联模式引进西方公务员制度。改革开放之初的 1982 年邓小平就指出：“精简机构是一场革命”。

1997 年中共“十五大”上江泽民总书记所作的政治报告也大声疾呼：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展”。提出“坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”。



官僚体制和官僚主义严重自上世纪八十年代至今 30 多年来一直是我国改革的重点，也是共和国建立以来管理体制中的顽症。五十年代初开展的“三反”、“五反”运动，都把“反对官僚主义”当作运动的重点，实际上是承认新中国也存在官僚制，而并不因改称干部就能掩盖问题的实质。1954 年“高、饶反党联盟”被揭发，高岗当时是党中央副主席，是国家排名第五的高干，饶漱石也是中央政治局委员，从上海调到北京当了管理全国干部的中央组织部长。他们被揭批为反党联盟并上纲为路线斗争，现在看来并不符合实际，无所谓路线之争。其实高岗就是争权夺利谋夺全国的第二把手，饶漱石当了中央组织部长后也擅自批斗不顺从自己的副部长，他们是利欲熏心典型的腐败官僚。官僚政治在共和国建立以来自上而下都有严重表现，但是由于高调意识形态的偏差，当时把严重存在的官僚和官僚主义说成是“旧社会剥削阶级的遗留”，用大搞运动和加强政治思想教育的办法来解决问题。这种办法是效用递减，为什么呢？因为“遗留”的说法不符合实际，解放都 50 多年了，为什么旧社会的遗留不是越遗越少，反而是越遗留越多了呢，这不合逻辑嘛！我们翻开《辞海》看“官僚主义”辞条：“指脱离实际、脱离群众、做官当老爷的领导作风。如不深入基层和群众，不了解实际情况，不关心群众疾苦，饱食终日，无所作为，遇事不负责任；独断专行，不按客观规律办事，主观主义地瞎指挥等。有命令主义、文牍主义、事务主义等表现形式。官僚主义是剥削阶级思想和旧社会衙门作风的反映”。这种“旧社会衙门作风”能“旧”多久，在新社会又何时能根绝呢？撇开意识形态面纱说实话，干部有权就是官，官有四五千万那能还说不是官僚？如此众多的官僚又如何能处处避免官僚政治官场衙门作风呢！

其实，从政治学或社会学的角度看，官僚制就是科层制，“Bureaucracy”表示一种行政和生产管理的组织形式，如今中外各国乃至联合国及跨国公司都采用。由于革命党意识形态的影响，人们对其带有感情色彩，全然否定官僚制，动不动就对其臭骂一顿。其实，现代行政学把官僚制看成为一种理性的管理形式，德国政治社会学家马克斯•韦伯对官僚制作了深入的研究，强调应建立一支等级森严的组织，通过严密的制度和明确的权力分配来管理。现代官僚组织机构活动和目标都经过周密的考虑，合理安排，明确分工，注重技能，对工作绩效的评估应完全建立在业绩基础上。韦伯认为官僚只是以其文化技能向国家出卖劳动以换取薪水，作为实现自身利益的手段而担当特定职位的人员，官僚在任何社会都需要。官僚制并不属于某个腐朽阶级，官僚制是由一种训练有素的专业人员根据固定规则不间断地推行的行政管理体制，它具有等级制、非人格化、延续性和专业化的特征。韦伯对官僚制的分析透彻地展示了官僚制理性的本质，认为官僚制有不可忽视的正面功能。官僚



制在各种管理场合都存在，有利也有弊，既不姓资也不姓无，我们没有必要将其丑化或意识形态化。马克思、列宁所论国家、官僚、警察将不复存在的说法，只是对未来社会的一种设想，而在我国社会主义现阶段，至少官僚制还有相当益处，但过于庞大的干部体制和官僚主义弊政则要改革。这个问题其实也正是我国古代历朝都存在的“澄清吏治”问题，正如英国学者帕金森所提出的“帕金森定律”（Parkinson’s law），“官场病”在世界各国都普遍存在。

西方各发达国家并不否认本国官僚政治的历史与现状，尽管他们的政府官员数目普遍比社会主义国家少得多。但上世纪八九十年代，美英一些学者以现代经济学为理论基础，提出“新公共管理”（NewPublic Management）理念，主张“控制官僚”、“突破官僚制”、“摒弃官僚制”，要把市场机制引入公共管理领域，在政府管理中采纳私人企业的成功管理方法，提高管理效率引入竞争机制以提高服务的质量和水平，强调公共管理以市场或顾客为导向来改善行政绩效,认为政府的管理职能是掌舵而不是划桨，所以要尽量压缩官员编制，摒弃官僚制。这一思想很快译介到中国并对我国人事行政改革产生了一定影响，要创建“服务型政府”。但理论与现实的差距太大，“小政府、大社会”的改革模式就一直停留在纸上而不能践行，因为这个模式将大大削减官员权力，官僚既得利益群体很难同意。西方国家摒弃官僚制的改革同样因政府官员的抵制而未能兑现，这也进一步说明科层管僚制管理在当今社会仍不可或缺。在当代中国，干部体制改革推行公务员制度更是一项牵涉面广庞大的系统工程。实现社会进步达至现代化的内容之一，就是社会组织结构的分化以及以科层制为基层的组织管理的现代化。所以，在引进西方制度、理念的同时，还要进一步突破旧的意识形态教条框框，如官僚制属于剥削阶级及干部、公务员不是官僚的说法，就不符合实际。不合时宜地唱高调使人们看不到官僚制问题的共性和实质，以至于会阻碍干部人事行政改革的进一步深入进行。

中国政府自古以来都是全能型的，政府可无限制的干预社会生活的每一个领域和控制社会的每一个阶层，故称无限政府。政府权力可深入私人生活领域，机构规模膨胀，官员越来越多，行政成本上升。改革开放以来我国经济体制改革取得巨大成功，但政改难度很大，最令人头痛的难题之一就是庞大的干部（官僚）既得利益阶层。随着市场经济的发展，政府机构中的部门利益问题也突出起来。在决策或履行职能过程中，有些部门竟从本单位利益出发，过于强调维护与谋取本部门利益，损害社会公正与大众利益，增添国家经济风险，[12]这是最典型的官僚政治负面表现。另外，中国可能超过 5 千万人的各类干部，光发工资“人头费”就要吃掉国民生产总值的 20%以上。且官场官僚主义严重，腐败问题也越



来越多。1998 年国务院总理朱镕基再次推行精简机构，但机构减了人未减，中央干部裁减可下省市、省市下县区、县区下乡镇，到了基层却下不去，干部总量仍减不了。2003 年温家宝总理答“人大”记者问时也叹息官多难办，并举例说东北一个十二、十三万人口的小县，吃国家财政饭的干部就有五千七百人，发不出工资。2004 年国家公务员制度出台，定编 700 万，还有 3 千多万“事业单位”干部则要逐步推向市场，说是不再吃“皇粮”。但如何进入市场，困难重重。工人可下岗，干部却不下岗，无事干照样发工资，享受公费医疗。加上老干部局、高干病房等，开销极大。我国总量四五千万的干部可以说是世界上最庞大的官僚队伍，官民之比在中国历史上也创新高，十多个人就要养一个官。有人调查说我国有些地方行政管理费用年均增长 23%，[13]地方政府不堪重负，拿不出钱来搞建设，可见我国干部官僚体制问题相当严重。

我国在推行公务员制度改革的同时干部体制依然存在，党政不分、党管干部、干部决定一切的苏联模式依然我故，这就很难说有什么实质性变化。干部虽不能说个个都是公务员，但公务员却人人可称干部，当干部是当官人们不再存异议，但当官的太多干部庞杂且分类不明，有老干部、领导干部、技术干部、基层干部、街道干部、村干部、后备干部、聘任制干部、任命制干部、离退休干部、企业干部、工会干部、机关干部等等，干部冗散多如牛毛，人浮于事，再没有能力的干部只要占有干部编制也难以辞退成一介平民，素质低下庸庸碌碌无所作为的干部充斥于各地机关，政府机关普遍效率低下，越往基层越甚。公务员制度改革就是要明确政府雇员身分引入竞争机制并清理庞杂的干部队伍，精兵简政，设官分职，各就各位，充分发挥官僚制理性治国的正面功能，革除官僚冗散官场病腐败等负面弊政。公务员制度改革首先就是要把国务事务分类搞清楚，因事设官，无关国务者不应列入公务员，党务工作者才叫干部，干部也不应再包括公务员。然而，无论是公务员还是干部，在当代中国都是官，而且因其数不减仍然是世界最庞大的官僚体系，需要改革的问题仍然很多。这就要求我们正视现实，正视官僚制治理的现状，突破意识形态教条框框，切切实实地解决“澄清吏治”这个老大难问题。官僚制治理维系着我们十三亿人口的国家，具有无可替代的正面功能，官僚主义腐败也在侵蚀着官场，在损耗行政资源和效益，扭曲政府治理政府形象。

干部体制改革仍要大刀阔斧地进行。上世纪八十年代财政困难国家财税很大部分用于干部“人头费”发公资，后多次机构改革人头仍然减不下去，到九十年代末朱镕基总理精简机构虽仍减不了人头，但财税改革却随经济快速发展使政府税收成倍增加，如今政府行政开支倍增干部还要加工资，从而使“吃皇粮”的冗官冗费等许多问题被隐蔽下来。其实我国



党政干部官僚体制问题始终未能很好解决，因牵涉到众多人的既得利益，中央想改也改不动，问题依然严重。推行公务员制度是很好的改革方向，但步子还要迈得更大一些，要用民主、竞争、选任、专业、考核、法治、效率等精神改造我国的干部队伍，学习西方公务员制度的真精神。另外我们也应知道，开创现代公务员制度的英国自认为其制是受到中国古代科举制度的启发，是吸收了中国古代官僚制合理内核而创立，而我们现在再向英国人学习，还有什么不好意思呢？公务员制度其实就是一种理性的现代化了的官僚制度，其源头在中国，在西方经过上百年的发展，已相当规范而具操作性，通过选任考绩制淘汰庸劣，使官僚保持了高素质，政府得以高效益。干部制也是一种官僚制，但过去的历史和大量的行政实践已充分证明了苏联干部官僚模式的落后性，其分类不清很不规范，人员冗散效率低下弊害多端，我国过去全盘照搬至今留下了沉重包袱有很多教训，所谓“摒弃官僚制”，我认为苏联党政干部模式才是我们应该坚决摒弃的。

（载《学习与实践》2007 年第三期）

注释：

[1] 《礼记·王制》（唐）孔颖达疏。

[2] 《说文解字》僚字（清）段玉裁注。

[3] 参见拙著《中国古代政府机构设置沿革》第 1 章第 2 节第 12 页，黑龙江人民出版社 2003 年版。

[4] 《孙子兵法·势篇》。

[5] 《绘图解人颐》卷 1《劝学诗》。

[6] 《列宁全集》第 43 卷 152 页，人民出版社 1990 年版。

[7] 《斯大林选集》下册，第 458 页，人民出版社 1979 年版。

[8] 《苏联百科辞典》第 993 页，时代出版社 1958 年版。

[9] 《苏联大百科全书》第 11 卷，第 133 页，俄文 1973 年版。

[10] 仝志敏《社会主义国家干部管理体制改革》第 39 页，光明日报出版社 1988 年版。

[11] 《邓小平文选》第 2 卷，第 398 页，人民出版社 1993 年版。



[12] 《瞭望》周刊《中央部门“权力衙门化”增添国家风险》，新华网 2006-10-10 10:46:59。

[13] 任玉岭《政协委员：我国行政管理费用年均增长 23%》，中国青年报(北京) 2006-03-06。

【原文链接】 【回到目录】



武乾：北洋政府的文官制度

武乾：中南财经政法大学法学院副教授。

“

北洋政府在不到 10 年的时间内就基本废除了中国封建职官管理制度，初步建立起了中国近代文官法律制度的雏形。

”

中国自战国时起就建立起了世界上最早的官僚制度。两千多年来，中国古代社会在官吏的等级分类、任免、俸禄、退休、抚恤、考核、监察、奖惩等方面形成了系统而且完备的制度。官僚制度较之贵族制度所具有的优越性是显而易见的。官吏对君主的绝对服从使中国建立起了强大的中央集权政权，并在两千多年来的绝大部分时间保持着国家的统一。严密而有力的官僚组织机构能在社会生产力非常低下的条件下，在极端零散的小农经济与地主经济的基础上，充分动员并集中各种经济资源，进行宏大的工程建设。统一与公开的科举考试为相当多的社会成员提供了做官的机会，并使政府保持着较高的文化素质。官吏的职业化，尤其是吏的职业化能使基层社会秩序即使在上层政局动荡不安的情况下仍能保持相对的稳定。（注：武则天时代的唐朝社会为其典型例证。）在管理官吏的技术上，中国古代官僚制度与近代西方资本主义国家的文官制度有着很多的相同之处。但我们不能因此就将其等同于近代的文官制度。较之于近代西方资本主义国家的文官制度，中国古代的官僚制度已大大落后于时代。如官员身份不仅表示着其本人的职业，同时也表示他的社会等级；没有立法官与行政官、司法官的区分；选拔官员的途径除考试外，尚有捐纳与恩荫；八股化的科举考试制度无法选拔出具有近代化知识的人才；官员们由于缺乏行政技术知识与管理经验而不得不雇佣大量的幕僚与胥吏，既增加了人民的负担，又为幕僚与胥吏提供了舞弊的机会；等等。中国自清末新政时起就开始着手改革传统的官僚制度，如废除科举，对留学归国的学生与国内大、中学校的毕业生进行考试后授予官职。但将传统官僚制全面改造为近代化的文官制则是从北洋政府开始的。

北洋政府从 1912 年建立时起就开始制定各种文官管理法规，到 1921 年止，中国已初步形成了近代化的文官管理法规、法令体系。这些法规、法令规定了文官的分类、任用、俸



禄、休假、保障及惩戒等内容（其中关于文官的俸禄、抚恤、休假等制度，北洋政府的规定与古代社会并没有实质性的区别，因而本文略去不论）。

一、实行以品位分类制与职位分类制相结合的文官分类法

（一）废除官与吏之间的等级差别

在以身份等级为主要特征的中国古代社会，划分社会等级最主要与最普遍的标准就是官品。（注：中国古代社会划分等级的标准有官爵、血缘、良贱、夫妻等项。血缘等级只局限于家族范围；夫妻等级仅及于家庭内部；民族等级只存于元、清两朝；而良贱等级按职业区分，绝大多数社会成员为良人，而贱人仅占少数，且等级简单，不足以充分区别社会成员。只有官爵品级能最普遍地对社会成员的身份等级作出区别判断。）这一特征决定了官吏不仅是一种以行政管理为内容的职业，更是个人社会身份等级的标志。因而中国古代对官吏的分类采用的是典型的品位分类法。

中国古代官吏的品位分类制首先表现为官与吏之间的等级分类。所有的行政管理人员被分为官与吏两大等级。唐朝以前，官是由荐举、察举、征辟以及九品中正制等形式选拔，由皇帝任命的行政人员；唐以后则是通过科举考试，由吏、兵两部铨选，由皇帝任命的行政人员。吏通常是由官选任的执行较具体、低级行政技术事务的人员。部分吏职甚至是被官府强迫充当的。在科举制度下，官与吏“属于两个不同的阶层，如泾渭之分明。官可以罚降为吏，吏却很少能上升为官”。（注：［美］黄仁宇：《万历十五年》，中华书局 1982 年版，第 145 页。）吏的社会地位非常之低，以至于其子孙不能被允许参加科举考试。（注：参见郭松义、李新达、李尚英：《清朝典制》，吉林人民出版社 1993 年版，第 310 页。）“吏的薪给极为微薄，仅足以供一家糊口”。（注：［美］黄仁宇：《万历十五年》，中华书局 1982 年版，第 145 页。）明清以来，由于科举考试的八股化以及捐纳制度的法定化，被选拔出来的官员大多不熟悉兵、刑、钱、谷等具体行政业务，所谓“司员不习公事，奉吏为师”，（注：《清德宗实录》第 482 卷，第 6 页。）甚至完全将其委诸习于具体行政事务的胥吏。吏既不可能上升为官，且从事的行政事务繁剧，与其社会地位、薪金待遇大不相称。这一制度既不公平，且必然滋生腐败。吏必然会利用其经手公务的便利大肆中饱私囊，擅作威福，结果形成了封建社会的一大行政公害，即所谓“衙蠹”。

北洋政府废除了中国古代自秦汉以来形成的官与吏之间的等级制，将除议员与军官以外的所有官员统称为文官。尽管文官仍有高等与普通之分，但从前从事具体行政事务的吏从此获得了文官的身份以及相应的地位、待遇与法律保障，从而有利于提高他们的工作积极



性。根据西方资本主义文官制度，普通文官还可以通过考试、考核等方式晋升为高等文官。遗憾的是北洋政府一直没有公布关于文官晋升的法规、法令。

（二）废除古代九品官等制，实行四级文官等级品位制

古代皇帝为了表彰、纪念、鼓励或笼络现任及前任的官员，常常赐给这些官员以各种特殊身份。这种代表着特权的特殊身份通常是用官品来表现的。由于不可能将所有表示特殊身份的官赋予实际的职权，因而必须将作为表示职务与职权的官与仅表示身份等级的官区别开来。为此，从唐朝时开始，中国社会就形成了系统的官、职分离制度。有实际职务的官被称为职事官；没有实际职务，只表示官员的个人身份等级的官分别被称为散官（即阶官）、勋官或加官。清朝时虽已取消了散官、勋官之名，但仍有其实。职事官、散官、勋官的等级以官阶的高低为标准，均分为 9 品 18 级。这种官、职分离的品位分类制度使得许多并不参加实际行政管理工作的人享受着免纳国家赋税并分取国家赋税的特权。将官品作为个人社会身份标志并赋予种种特权的结果，是养成了中国古代社会以官位为最高崇拜的价值观，不利于社会价值观的多元化，并严重阻碍了民主观念的形成；身份等级意识被强化，从而使得中国古代社会根本不可能产生平等观念；人民的负担也因此而大大增加。

北洋政府废除了古代 9 品 18 级制，但仍实行文官等级品位分类制。1912 年 10 月 16 日，北洋政府公布《中央行政官官等法》。该法将行政官分特任官、简任官、荐任官和委任官 4 级。特任官由大总统以特令任命，简任官由大总统直接选任，荐任官由各主管长官推荐呈请大总统任命，委任官由主管长官直接任命。前 3 种文官被称为高等文官，委任官被称为普通文官。除特任官外，简任、荐任与委任官共分为 9 等。其中第 1～2 等为简任官，第 3～5 等为荐任官，第 6～9 等为委任官。1914 年 12 月 15 日，北洋政府公布《文官任职令》，将所有文官（包括司法官）一起列入 4 级序列。（注：北洋政府的文官包括了司法官，但本文所论主要为行政管理官员，因而在以下有关文官的论述中不再及于司法官。）

这种将文官依职务的高低与任用方式分为等级的分类法虽仍属于品位分类，但它对古代的品位分类制度又有所改革。其主要在于新的文官制度取消了散官、勋官及加官等虚官，实行官、职合一。官名仅表示为官者的职务而不再表示其身份，也不再表示着特权。官等、俸禄与其职务不再脱节，而是相互对应。（注：袁世凯曾于 1914 年 7 月 28 日公布施行《文官官秩令》。该令恢复了古代官与职分离的制度，将文官分为 9 秩（上卿、中卿、少卿，上大夫、中大夫、少大夫，上士、中士、少士），分别与特任职、简任职、荐任职与委任职相对应。但这一明显具有封建色彩的制度在袁世凯死后的 1916 年 7 月 8 日即被废除。）这一改革虽不可能使中国社会完全消除崇拜官位的价值观并因此而形成民主、平等

观念，但它在法律上确立的行政官员非特权化的行政法原则对中国民主、平等观念的形成无疑会有着积极的推动作用。

（三）初步实行职位分类法

在对文官实行新的品位分类的同时，北洋政府还初步实行了较为科学的文官职位分类法。根据文官所从事的职事类别，北洋政府将文官分为行政官、外交官、技术官、征收官、审计官、法院书记官、监所官等系列。每一种文官根据其事务的重要、繁简与难易程度，分别规定有相应的任用、官等、俸禄、惩戒等管理法规，各不相同。如关于任用考试，行政官、技术官、征收官和审计官适用《文官高等考试法》、《文官普通考试法》；外交官适用《外交官领事官考试法》；法院书记官适用《法院书记官考试暂行章程》；监所官适用《监所官考试暂行章程》。关于任用程序，行政官与技术官适用《文职任用令》、《简任文职任用令》、《荐任文职任用令》与《委任文职任用令》；征收官适用《征收官任用条例》；审计官的任用适用《审计院编制法》。同为荐任官中的最高薪给，《中央行政官官俸法》、《外交领事官官等官俸令》规定行政官与外交官每月均为 360 元；《技术官官俸法》规定技术官每月为 440 元；《监所职员官俸法》规定监所官为每月 300 元。再如对文官的惩戒，行政官、技术官、征收官适用《文官惩戒条例》，而审计官则适用《审计官惩戒法》。这一分类方法已初步具备公务员职位分类法中以事分类的特点。

袁世凯对国民党的打击，使民国初年开始形成但尚不成熟的政党政治很难健康发育，中央及地方的选举难以举行，因而北洋政府也就无法按西方资本主义文官制度将文官明确区分为政务官与事务官。但有关文官的各类管理法规在对特任官与简任、荐任、委任官所作的各种区别性规定中，已表现出特任官具有政务官的性质，而简任、荐任、委任官具有事务官的性质。如特任官的任用不受文官任用法规定的资格限制，同时其地位也不受文官保障法的保障。显然特任官是与其所属的政治派别共进退的。

二、文官任用制度

清政府在 1905 年就废除了僵化的科举制度，并试图建立新的官吏任用考试制度。1906 年清朝政府开始对回国留学生及国内兴办的新式大、中学的毕业生进行考试并授予相当官职。但它未能建立起新的、系统的近代化文官任用考试制度。

北洋政府在法律上最终废除了中国古代官吏任用中的恩荫制与捐纳制，对文官的任用采取留任旧任官吏与通过新式考试任用相结合的办法。1913 年 1 月 9 日公布并施行的《文官任用法草案》规定，简任文官通常于曾任简任文官中任用，或由现任荐任文官升任；荐任文



官在文官高等考试及格者或曾任荐任文官中任用；委任文官则主要于文官普通考试及格者中任用。同日公布施行的《文官任用法施行法草案》将任官的资格扩大到有大学或专门学校文凭或进修证明书（限于政治、法律与经济 3 科）者，中学毕业生，有与简任、荐任、委任官相当之资格并从事过一定时期的行政实务者以及有相当于中学生毕业资格者。作为心存复辟之念的旧式军阀，袁世凯当然只会更偏爱于旧式官僚，而不是受过新式教育的人才。因而在 1915 年 9 月 30 日大总统令文中，袁世凯强调“当文化递嬗之会，学术、经验，两难偏废”，应“不惜设例以待非常之士”。（注：《政府公报》，1915 年 10 月 1 日，第 1221 号。）同日，袁世凯发布《文职任用令》和《文官甄用令》，《文官任用法草案》及《文官任用法施行草案》被废止。新令除重申《文官任用法草案》中以考试及留用现任、曾任官员的方法任用官吏的规定外，废除了《文官任用法施行草案》中有大学文凭者、中学毕业生可以直接取得任官资格的规定，并增加了甄用的规定。所谓甄用，即对有与简任、荐任、委任相当之资格且具备一定期间之实际行政经验者以及“有特别才能、通达治术而夙著闻望者”和“办理国家特别事务有异常劳绩者”，由一定级别的保荐官推荐，经文官甄用委员会审查，由大总统核定任用。这两项法令大大放宽了任官的资格标准。通过文官考试的人固然可以获得任官的资格，而更多的旧式官吏以及没有任何任官资历，但所谓“有特别才能、通达治术而夙著闻望者”和“办理国家特别事务有异常劳绩者”均可免于考试被任用为官。此外，《文职任用令》还赋予大总统以特擢文官的权力，特擢文官无需任何法定资格。这一宽滥的任官资格标准不仅能使现任的前清官僚得以留任或升任，使那些已不在任的前清遗老们得以被重新任用，而且还可以使那些没有任何资历但为袁世凯复辟帝制事业奔走的人也有可能因此而获得任官的资格。其关于保荐甄用的规定则必然会纵容和鼓励官吏任用中的裙带与贿赂之风。袁世凯在即将复辟帝制之前，对文官的任用资格标准作这样的修改，显然是希望能在文官系统中安插更多的旧式官僚，以换取他们对其复辟的支持，并以文官职位酬谢那些为其复辟帝制事业奔走呐喊的走狗们。事实上，“自保举考试之途开，雍塞仕途，愿者情乞，每省分发，恒数百人，贪者贿求”。（注：《东方杂志》第 12 卷，第 6 号。）1919 年 5 月 31 日，北洋政府颁布大总统令，废除了甄用制度，文官的初用完全以考试为标准。但终其灭亡，北洋政府一直没有制定公布完全以考试为文官任用标准的正式公务员任用法。

文官考试法是北洋政府文官任用法中最具进步性的法律。与传统的科举制度相比较，新考试制度的进步性主要在于它全部采用近代自然科学与社会科学的知识作为考试的内容以及对不同种类文官实行分别考试。



1913 年 1 月 9 日，北洋政府公布《文官考试法草案》与《典试委员会编制法草案》，但“并未实行”。（注：钱实甫：《北洋政府时期政治制度》（下册），中华书局 1984 年版，第 355 页。）1915 年 9 月 30 日，北洋政府又公布施行《文官高等考试令》、《文官普通考试令》和《文官高等考试典试令》、《文官普通考试典试令》。依上述法令，1916 年 6 月，北洋政府“举行第一次文官高等考试（录取一九四名）”；1917 年 4 月，“举行第一次文官普通考试（录取二九五名）”。（注：钱实甫：《北洋政府时期政治制度》（下册），中华书局 1984 年版，第 357 页。）1919 年 8 月 27 日，北洋政府废止前述考试法令，公布《文官高等考试法》、《文官普通考试法》以及《文官高等考试典试令》、《文官普通考试典试令》。新法适用的对象主要为行政官、技术官、审计官、征收官。（注：因《文官任用法》规定，除有法律、法令特别规定外，文官考试均适用该法。所有文官中，外交官、法院书记官、监所官各有特别考试法，而审计官与征收官的任用都是从行政官中选任，因而可知，《文官高等考试法》与《文官普通考试法》的适用范围为行政官、技术官、审计官与征收官。）根据上述法令，文官考试每 3 年于首都举行一次，分为高等考试和普通考试两种，分别由文官高等考试典试委员会和文官普通考试典试委员会主持进行。两个典试委员会均于考试之前由大总统临时任命，前者为特派，后者为简派。考试结束后，即予撤销。应试高等考试的资格为年满 25 岁，有 3 年以上高等学校学历与毕业文凭或通过普通考试及格分发学习期满之男子；应试普通考试之资格则为年满 20 岁，有技术学校以上毕业文凭或同等学历经甄录考试及格或曾任委任以上文职之男子。高等考试分 4 试：第 1 试为国文；第 2、3 试，其报考的专门学科分别考试不同科目；第 4 试为口试第 3 试的科目。各专门学科分政治、经济、法律、文学、物理、数学、测量、化学、地质、采矿、冶金、机械等 23 科，各学科所考科目少则 10 数门，多则 20 多门。普通考试分 3 试：第 1 试为国文；第 2、3 试分行政职与技术职分别考试。行政职考宪法、现行法令之解释、策问、文牍，技术职按照应试人之学科分别考试技术科目。高等考试及格后，须先行分别学习 2 年，成绩优良者得候补荐任职；普通考试录取后，学习 1 年且成绩优良者，得候补委任职。

行政官、技术官、审计官与征收官以外的其他种类文官的任用考试适用特别考试法，如外交官适用《外交官领事官考试法》，法院书记官适用《法院书记官考试暂行章程》，监所官适用《监狱官考试暂行章程》。上述各种类文官的考试科目一般是与该种类工作有关的学科。如外交官的考试科目第 1 试为国文与外语，第 2 试为宪法与国际公法、国际私法、外交史，第 3 试由应试人从行政法、民法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法、政治学、经



济学、财政学、殖民政策、商业史各科目中任选 4 科；第 4 试则考试约章成案、外交事件、草拟文牍及外语口语。法院书记官的考试科目为法学概论、民刑律概要、统计、公牍。监所官的考试科目为监狱学、监狱现行法规、新刑律、刑事诉讼法大意、刑事政策大意、监狱统计学。北洋政府所以实行分别考试是为着与前述之文官职位分类法相适应，以实现“各效专长，冀无用非所学之弊”。（注：《政府公报》，1915 年 10 月 1 日，第 1221 号。）

由于一千多年来，中国传统的科举考试制度已经形成了公开考试、平等竞争、择优录取的基本原则以及严密而且严格的考试程序，因而由科举考试向近代文官考试制度的转型就显得较为简单，只需以近代自然科学与社会科学知识代替传统科举考试中的八股化经学作为考试内容之后，中国文官考试制度的近代化也就初步完成了。

三、文官权利与地位的法律保障

虽然古代法律规定了官员对于平民的种种特权，但在君主专制体制下，官员只是皇帝的奴仆，其地位与权利均缺乏法律的保障。官员的任免、升降与奖惩都掌握在皇帝与上级官员手中，决定其任免、升降的因素往往不是其考绩，而是他们对皇帝和上司的忠诚以及对复杂人事关系处理是否得当。官员们稍有差失随时有可能被罚俸、降等、免职乃至于监禁与刑戮，因而各级官员的工作更多的是考虑怎样取悦于皇帝与上司，而不是熟悉本部门的专业知识。他们不得不花大量的时间与精力同上司、同僚交结应酬，施展各种合法、非法的手段以保全自己的个人禄位。中国古代的官僚集团也由此而形成了因循守旧、明哲保身、奉迎献媚的政治性格。为避免上述弊端，北洋政府于 1913 年 1 月 9 日公布施行《官吏服务令》与《文官保障法草案》。《官吏服务令》确立了一条重要的文官义务原则，即官吏首先必须服从法律，其次才是服从上级官吏。长官只能在其所监督的范围内发布命令，而且如果上级长官所发的命令有违法令或形式不完备或不属于下级官吏职责范围内的事项，下级官吏有权拒绝服从。为从根本上保障文官的地位，《文官保障法草案》规定，文官非受刑法之宣告、惩戒法之处分或因身体原因不能胜任职务或自己申请，不得被免官；非得文官本人同意，不得转任同等以下之官。只有在被交付惩戒委员会审查或被作刑事告发或控告或因官制之变更致官署或官员裁废合并等情形时，文官才能被命休职（即停职）。被休职的文官在休职期间除不执行职务外，其他一切待遇与在职官员无异。因官制变更而被休职的文官在休职期间如遇有相当之缺额，应即行叙补。此外，该草案还对文官的免职与休职，规定了较为严格的程序。上述保障文官官位的规定在法律上可以避免文官因政局的变动而受经常性的更换，从而保持政府行政活动的连续性。由于各级官员的职位不受上级官



员个人威福的影响，就有可能使他们摆脱对上级官员的应酬而专意于行政与技术业务工作，从而大大提高行政效率，并保持政府的廉洁与公正。

四、对文官的惩戒

北洋政府的文官惩戒机关主要有文官惩戒委员会和审计官惩戒委员会。前者惩戒的对象范围包括行政官、技术官、征收官、法院书记官和监所官；后者仅有权惩戒违法之审计官。

1913 年 1 月 9 日，北洋政府公布《文官惩戒委员会编制法草案》，1914 年 1 月 20 日又公布《文官惩戒委员会编制令》。根据《文官惩戒委员会编制令》，文官惩戒机关分为文官高等惩戒委员会和文官普通惩戒委员会。前者常设于中央，议决荐任官和简任官的惩戒事项。其委员长由大总统选派大理院院长或平政院院长充任，委员由国务总理就大总统顾问、大理院推事、平政院评事及其他 3、4 等文官中开列名单，呈大总统选派人员充任。后者设于中央和地方各行政官署，议决委任官的惩戒事项。其委员长由各该官署长官兼任，委员由各该官署长官就各该官署 5、6 等文官中临时选派。文官高等惩戒委员会完全独立于行政机关，具有超然的司法性质。文官普通惩戒委员会则完全由行政长官掌握着对所属文官的惩戒权。

1913 年 1 月 9 日，北洋政府公布施行《文官惩戒法草案》。1918 年 1 月 17 日公布施行《文官惩戒条例》，《文官惩戒法草案》被废止。根据《文官惩戒条例》，文官有违背职务、废驰职务或有失官职之威严或信用等情形之一者，应受惩戒。惩戒方法为：褫职、降等、减俸、记过、申诫。对荐任以上文官，其长官如认为有应付惩戒之行为时，可逐级上呈至国务总理，由国务总理呈请大总统交文官高等惩戒委员会审查；对委任文官，各官署长官认为有应付惩戒之行为时，交由普通惩戒委员会审查。请付惩戒之长官，须于请求惩戒时，以书面说明事实与理由并附具证据。如请付惩戒之长官认为交付惩戒之文官，情迹重大，应受褫职处分者，应依一定程序暂时停止其职务。

无论是文官高等惩戒委员会还是文官普通惩戒委员会，对文官的惩戒在程序上均主要采用行政程序而非准司法程序。在惩戒委员会的审查中，被审查的文官既不能看到关于本人的案卷材料，也完全没有申辩的权利，只是在惩戒委员会对于长官所送证据认为确有疑点，令被付惩戒人提出意见书或到会接受询问时，被付惩戒人才有申辩的可能。但这种可能不是法律赋予的，而是惩戒委员会给予的，因而它只是一种机会而并非权利。对不服惩戒的文官，法律没有设定相应的救济程序。较之 1905 年法国关于公务员纪律处分的法律规定，公务员“在受到纪律处分以前，有权要求交阅自己全部档案材料，以便提出答辩”（注：



王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社 1988 年版，第 294 页。）的制度，北洋政府的公务员惩戒程序显得较为专横。

1915 年 10 月 15 日，北洋政府公布施行《审计官惩戒法》。根据该法，审计官、协审官有违背或废驰职务或有失官职上威严或信用者，应受惩戒。审计官、协审官之惩戒由审计官惩戒委员会议决之。惩戒委员会于有惩戒事件发生时临时组织之。委员长由大总统于司法总长、平政院长、大理院长中遴选；委员由大总统于平政院评事、大理院推事、总检察厅检察长及检察官或其他 3 等荐任文官中遴选。

对审计官、协审官的惩戒处分分为 6 种：夺官、褫职、降官、降等、减俸与记过。夺官为剥夺其现任之官秩，（注：指依《文官官秩令》而获得的官秩。）并可同时褫其职；褫职为丧失其现职，并可同时降其官，（注：指依《文官官秩令》而获得的官秩。）且不得复任为审计官、协审官；降等即降其职等（包括简任、荐任与委任职，共 9 等）；减俸的期间为 1 年以下 1 个月以上，其数额为月俸 1/3 以下 1/10 以上；记过达 3 次即予降等处分。

对审计官的惩戒程序既可由审计院长向大总统呈请提起，也可以由肃政史通过纠弹方式向大总统提起，还可以由大总统交平政院审理后由大总统直接向审计官惩戒委员会提起。无论以何种方式提起，均由大总统交审计官惩戒委员会审查。审计官惩戒委员会受理大总统交办的惩戒案件后，应将有关文件交被付惩戒人，指定一定期间令其申辩。申辩期满后，由审计官惩戒委员会指定日期令被付惩戒人到会面加询问。审计官惩戒委员会的惩戒议决应以书面形式报告大总统，经大总统核准后交由审计院长依法定程序执行之。这一惩戒程序较之《文官惩戒条例》要严格得多，且被付惩戒人能在惩戒处分决定之前阅读到有关自己的案卷材料，有法定的申辩权利，因而较有利于被付惩戒人权利的保护。

与清末以来的其他各项法律改革一样，北洋政府的文官制度主要是模仿明治时代的日本文官制度。如果我们将北洋政府的上述文官制度与明治时代的日本文官制度进行比较，就会发现无论是法规的体系结构还是法规的具体内容，两者均非常相似。如在公务员法的体系结构上，公务员法由一系列单行法规、法令构成而“缺乏统一的法规”；（注：金长佑：《日本政府》，商务印书馆 1937 年版，第 170 页。）没有区分政务官与事务官；司法官隶属文官系列；文官依其任用形式分为 4 级 9 等（日本称为亲任官、敕任官、奏任官与判任官），并有高等与普通之别；（注：参见金长佑：《日本政府》，商务印书馆 1937 年版，第 170 页。）对特任（亲任）官不适用通常的文官法令；等等。其他如文官的考试任用、惩戒等规定与日本同类法规也多有相同。由于当时的日本尚未制定有关文官的晋升、考绩等法令，北洋政府的文官法体系对文官的晋升与考绩也同样付诸阙如。



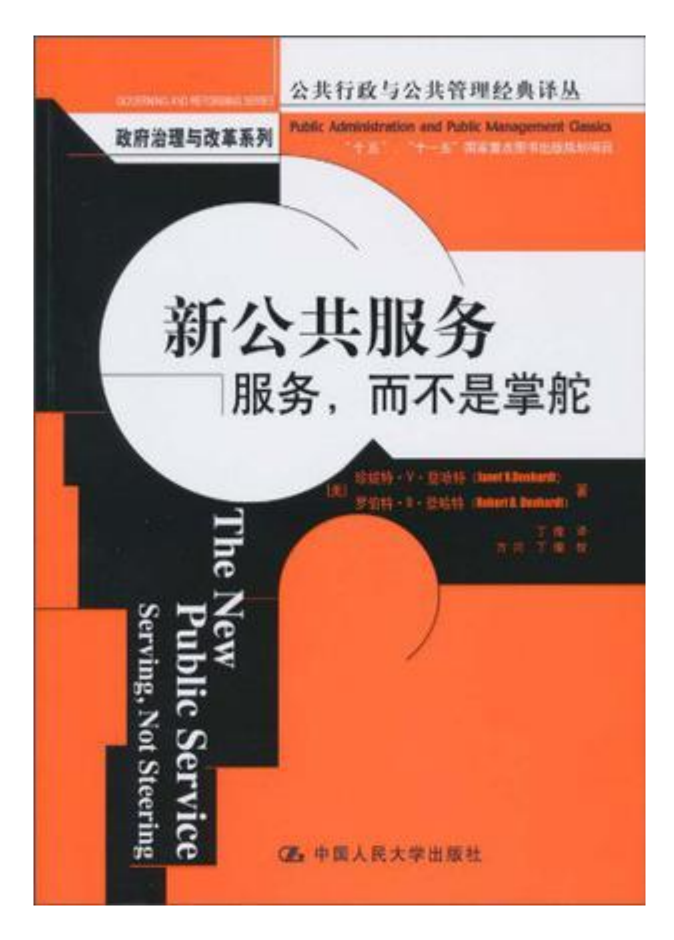
由于北洋政府时期的中国并不具备统一实施近代文官制度的政治条件，因而上述文官制度的实际施行范围主要限于中央政府。“当时北京政府命令是不出都门的，故中央简派的地方官吏恒遭当地军阀予以挡驾。”（注：《文史资料选辑》第 51 编，中国文史出版社 1986 年版，第 254 页。）有实力的地方军阀往往自行委任官吏。（注：参见冯玉祥：《我的生活》，黑龙江人民出版社 1984 年版，第 275 页。）

无论北洋政府的文官制度有着怎样的缺陷，但它在中国法律近代化进程中的地位是不应该被抹煞的。在清末改革的各项法律中，行政法的改革是较为滞后的，近代化的文官制度则是空白。在几乎没有任何制度基础的情况下，北洋政府在不到 10 年的时间内就基本废除了中国封建职官管理制度，初步建立起了中国近代文官法律制度的雏形，并对南京国民政府乃至于我国台湾地区现行的公务员制度产生了重大影响。（注：我国台湾地区的现行“公务员法”仍由系列单行法规构成。公务员除取消了特任官外，其官等仍分为简任、荐任与委任 3 级。）

【原文链接】 【回到目录】



荐书：《新公共服务：服务，而不是掌舵》



作者：(美)珍妮特·V·登哈特//罗伯特·B·登哈特|译者

出版社：中国人民大学

出版年：2010-8

页数：160

定价：28.00 元

ISBN：9787300124735

内容简介：



《新公共服务:服务,而不是掌舵》是一部具有里程碑意义的公共行政学专著。它以其宽广的学术视野和鲜明的理论创新在学界和政界产生了广泛而深远的影响，作者在对传统公共行政，特别是新公共管理进行反思和批判的基础上。通过比较分析。从以下七个方面系统地阐述了新公共服务的基本理论内涵：（1）服务于公民，而不是服务于顾客；（2）追求公共利益；（3）重视公民权胜过重视企业家精神；（4）思考要具有战略性，行动要具有民主性；（5）承认责任并不简单；（6）服务，而不是掌舵；（7）重视人，而不只是重视生产率。无论是从理论价值还是从实践意义来看，它都不失为当代西方公共行政学研究领域的一部很有创新性的学术力作。

作者简介：

罗伯特·B·登哈特：现任美国亚利桑纳州立大学公共事务学院教授，美国国家公共行政研究院院士并且担任美国许多州政府和地方政府在质量管理、战略规划和公共生产率等方面的咨询顾问。作为国际著名的公共行政学家，登哈特博士曾经担任美国公共行政学（ASPA）会长、中佛罗里达大学公共行政系主任、密苏里—哥伦比亚大学副校长以及密苏里州长的生产率咨询委员会主席，他还是美国公共行政学会全国公共服务运动组织的创始人和第一任主席。登哈特博士著述甚丰，迄今为止，已经出版了 16 本专著，其中有代表性的著作包括：《新公共服务》，《公共组织理论》等。

珍妮特·V·登哈特：现任美国亚利桑纳州立大学公共事务学院教授，她的教学和研究兴趣主要集中在组织理论，组织行为以及领导领域。

【原文链接】 【回到目录】

主编：方可成

编辑：王菡，常仁豪

设计：潘雯怡，季文仪

校订：夏景

出品人：杜婷

若希望订阅此电子周刊 doc 版请发空邮件至 cochinaweeklydoc+subscribe@googlegroups.com；若订阅 pdf 版请发送至 cochinaweeklypdf+subscribe@googlegroups.com；mobi 版至 cochinaweeklymobi+subscribe@googlegroups.com；epub 版至 cochinaweeklyepub+subscribe@googlegroups.com。

此电子周刊由「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作，「我在中国」（Co-China）论坛是在香港注册的非牟利团体，论坛理事杜婷、梁文道、闾丘露薇、周保松。除了一五一十周刊之外，Co-China 每月还在香港举办论坛，并透过网络进行视频、音频和文字直播。2012 年开始 Co-China 在香港举办面向青年的夏令营，第一届主题为「知识青年，公共参与」，2013 年夏令营的主题是「始于本土：本土、国家、世界冲撞与协商」。

Co-China 论坛网址：https://cochina.co

Co-China 论坛新浪微博：CoChina 論壇（http://weibo.com/1510weekly）

Co-China 论坛 facebook：「我在中國」（Co-China）論壇（https://www.facebook.com/CoChinaOnline）

